

**FORSTLICHE SCHRIFTENREIHE  
UNIVERSITÄT FÜR BODENKULTUR, WIEN**

**Band 2**

**M A X K R O T T**

**FORSTLICHE  
RAUMPLANUNGSPOLITIK**

**Praxis und Zukunft des  
österreichischen Waldentwicklungsplanes**

**AUS DEM INSTITUT FÜR FORSTLICHE BETRIEBS-  
WIRTSCHAFT UND FORSTWIRTSCHAFTSPOLITIK  
MAI 1989**

Krott, M.; 1989: Forstliche Raumplanungspolitik. Praxis und Zukunft des österreichischen Waldentwicklungsplanes. Forstliche Schriftenreihe, Univ. f. Bodenkultur, Wien; Bd. 2, 200 S.; Herg.: Österr. Gesellschaft für Waldökosystemforschung und experimentelle Baumforschung an der Univ. f. Bodenkultur. ISBN 3-900865-01-9

Kurzfassung: Die sich Mitte der 60er Jahre als neues Aufgabengebiet der Forstbehörde zunächst rasch entfaltende forstliche Raumplanung stößt in der politischen Praxis bald auf erhebliche Hemmnisse, die bis heute nur die äußerst bescheidene Verwirklichung der Planungsideen zulassen. Gestützt auf die Theorie der behördenorientierten Politikfeld-Analyse, beschreibt und erklärt die vorliegende empirische Untersuchung den gesamten bisherigen Planungsverlauf. Mit der Formulierung und Implementierung des eigenständigen forstlichen Planungsprogrammes gelingt es der Forstwirtschaft zwar, ihre Stellung in der allgemeinen Raumplanung zu sichern. Das Ergebnis, der vorwiegend als symbolischer Erfolgsausweis gestaltete Waldentwicklungsplan, weist jedoch nur mehr wenige inhaltliche Planungsansätze auf. Zu deren zukünftiger Weiterentwicklung werden die Strategien der planungstechnischen Verbesserung, der raumbezogenen Fachplanung und des forstlichen Rauminformationssystems aufgezeigt.

Stichwörter: Forstliche Raumplanung; Raumplanungspolitik; forstliche Politikfeld-Analyse; Waldentwicklungsplan; Planung; Forstbehörde.

Krott, M.; 1989: Forest Regional Planning Policy. History and Prospects of the Austrian Forest Development Plan. Forstliche Schriftenreihe, Univ. f. Bodenkultur, Wien; Vol. 2, 200 p. Editor: Austrian Society for Forest Ecosystems Research and experimental Tree Research at the University of Agriculture in Vienna. ISBN 3-900865-01-9

Abstract: Forest regional planning, which in the mid-1960s was enthusiastically taken up as a new field of action of the forest authority, soon hit upon considerable obstacles in practical politics, which up to today have all but thwarted the implementation of planning ideas. Based on the theory of administrative policy making, the present empirical study describes and explains the entire planning process which has taken place up to now. With the formulation and implementation of an independent forest planning program, forestry has succeeded in maintaining its position in general regional planning. However, the result, the forest development plan, which represents a token of mainly symbolic success, still contains only few substantial planning approaches. The strategies of the improvement of planning techniques, of region-related sector planning and of a forest regional information system are delineated in this context with a view to a further development of these approaches in the future.

Keywords: forest regional planning; policy and politics of regional planning; forest policy analysis; administrative policy making; forest development plan; planning; forest authority.

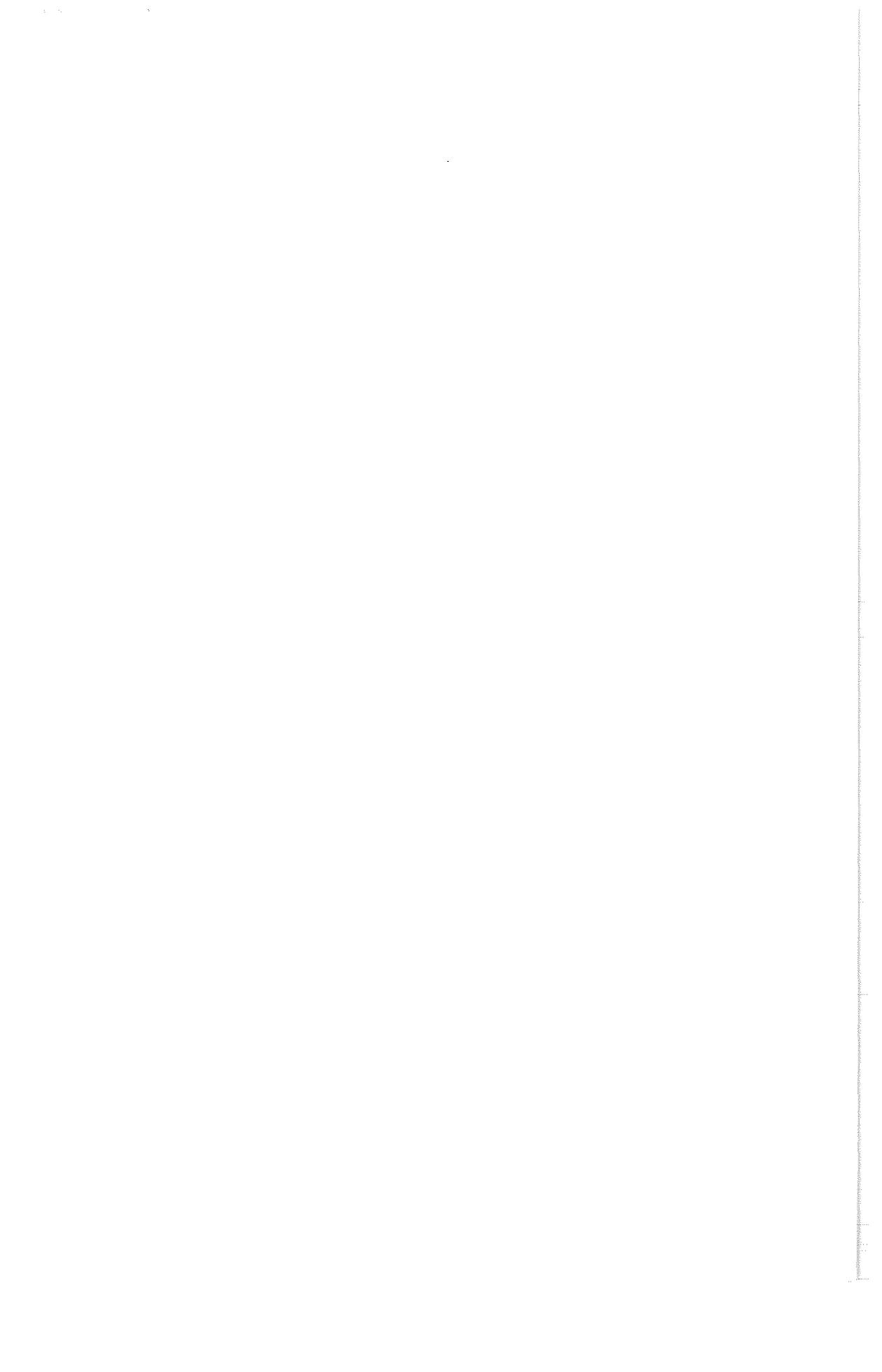
## VORWORT

Die Durchführung einer gleichzeitig theoretisch und empirisch ausgerichteten Untersuchung ist an günstige Voraussetzungen sowohl in der Wissenschaft als auch in der forstlichen Praxis gebunden.

Die analytische Durchdringung des forstlichen Raumplanungsgeschehens erfordert die Ausarbeitung eines eigenen theoretischen Rahmens. Daß dies in Form der behördenorientierten Politikfeldanalyse möglich war, ist Herrn O.Univ.-Prof.Dr. Peter Glück zu danken, der den Autor in seinen theoretischen Bestrebungen im Rahmen der Habilitationsschrift, die als eine der Fallstudien die forstliche Raumplanung untersucht, stets unterstützte.

Die empirische Erprobung der behördenorientierten Politikfeldanalyse am Fallbeispiel forstliche Raumplanung kann darüber hinaus nur in Zusammenarbeit mit der forstlichen Praxis gelingen. Die Vertreter der Forstbehörde in Österreich zeigten sich gegenüber der empirischen Erhebung überaus offen, und das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft förderte das Forschungsvorhaben noch zusätzlich in finanzieller Hinsicht. Für diese Unterstützung der nicht nur unkritischen Analyse sei an dieser Stelle vielmals gedankt.

Theoretische Anstrengungen und Förderung durch die Praxis haben dann zum Erfolg geführt, wenn die Erkenntnisse aus der theoriegestützten empirischen Analyse dazu beitragen, den forstpolitischen Praktikern für die rationale Gestaltung von forstlichen Raumplanungsstrategien in Zukunft neue Handlungsspielräume zu eröffnen.



## INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
VORWORT	
1 EINLEITUNG	1
1.1 Ziel und Aufbau der Untersuchung	1
1.2 Methodische Hinweise	3
2 THEORETISCHER ANALYSERAHMEN: BEHÖRDENORIENTIERTE POLITIKFELDDANALYSE	4
2.1 Prinzipien der behördenorientierten Politikfeldanalyse	4
2.2 Teilbereiche der behördenorientierten Politikfeldanalyse	8
2.2.1 Politischer Prozeß	8
2.2.1.1 Politikformulierung	8
2.2.1.2 Politikimplementierung	11
2.2.2 Akteure	13
2.2.2.1 Hauptbehörde	13
2.2.2.2 Sonstige Akteure	17
3 HISTORISCHER ÜBERBLICK ÜBER DIE ENTWICKLUNG DER FORSTLICHEN RAUMPLANUNG	19
3.1 Die Anfänge forstlicher Raumplanung	19
3.1.1 Beginn der forstlichen Raumplanung in der Forstwissenschaft	19
3.1.2 Beginn der forstlichen Raumplanung im Forstrecht	21
3.1.3 Beginn der forstlichen Raumplanung in der Verwaltungstätigkeit	22
3.2 Verlauf der Arbeiten an der forstlichen Raumplanung	23
3.2.1 Entwicklung auf Bundesebene	24
3.2.1.1 Arbeitsgruppe forstliche Raumplanung	24
3.2.1.2 Bearbeitung durch das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft	26
3.2.2 Entwicklung auf Landesebene	27
4 BEITRAG DER FORSTBEHÖRDE ZUR FORMULIERUNG DER FORSTLICHEN RAUMPLANUNGSPOLITIK	32
4.1 Empirische Analyse anhand der Entstehung der forstge- setzlichen Raumplanungsbestimmungen auf Bundesebene	32
4.1.1 Zielsetzungen der forstlichen Raumplanung	32
4.1.1.1 Impuls zur forstlichen Raumplanung	32
4.1.1.2 Erster Gesetzesentwurf	34
4.1.1.3 Alternativer Gesetzesentwurf 1968	38
4.1.1.4 Kompromiß 1969	40
4.1.1.5 Forstgesetzentwurf 1971 und Begut- achtungverfahren	42
4.1.1.6 Regierungsvorlage 1974	44
4.1.1.7 Beschlußfassung des Forstgesetzes 1975	47

	Seite
4.1.2 Akteure und Instrumente der forstlichen Raumplanung	49
4.1.2.1 Impuls zur forstlichen Raumplanung und erster Forstgesetzentwurf 1966	49
4.1.2.2 Alternativer Gesetzesentwurf 1968	51
4.1.2.3 Verstärkung der Instrumente 1969	52
4.1.2.4 Forstgesetzentwurf 1971 und Begutachtungsverfahren	53
4.1.2.5 Intensive Suche nach Instrumenten 1971-1975	55
4.1.2.5.1 Gesetzgebungsprogramm bis zur Regierungsvorlage 1974	55
4.1.2.5.2 Arbeit an der Planerstellung 1972-1975	58
4.1.2.6 Beratung im Unterausschuß und Beschlußfassung über die Instrumente der forstlichen Raumplanung 1975	65
4.2 Empirische Analyse anhand der Entstehung genereller Weisungen zur forstlichen Raumplanung	68
4.2.1 Verordnungen und Erlässe des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft	68
4.2.1.1 Zielsetzungen der forstlichen Raumplanung	68
4.2.1.2 Instrumente der forstlichen Raumplanung	70
4.2.1.2.1 Wendepunkt von Salzburg 1976	70
4.2.1.2.2 Vollendung in Klagenfurt und Linz 1976	74
4.2.1.2.3 Planung Innsbruck 1976	76
4.2.2 Programmformulierung auf Landesebene	78
5 BEITRAG DER FORSTBEHÖRDE ZUR IMPLEMENTIERUNG DER FORSTLICHEN RAUMPLANUNGSPOLITIK	83
5.1 Formales Programm zur forstlichen Raumplanung	83
5.1.1 Akteure der forstlichen Raumplanung	84
5.1.2 Ziele der forstlichen Raumplanung	85
5.1.2.1 Ziele nach dem Forstgesetz 1975 i.d.F. 1987	85
5.1.2.2 Ziele nach der Verordnung über den Waldentwicklungsplan	89
5.1.3 Instrumente der forstlichen Raumplanung	90
5.1.3.1 Instrumente nach dem Forstgesetz 1975 i.d.F. 1987	90
5.1.3.2 Instrumente nach der Verordnung über den Waldentwicklungsplan	93
5.1.3.3 Instrumente nach den Richtlinien über Inhalt und Ausgestaltung des Waldentwicklungsplanes	96
5.1.3.3.1 Funktionenbestimmung und Planung	96
5.1.3.3.2 Planungsfläche und sonstige Karteninhalte	105
5.1.3.3.3 Textteil	105
5.1.3.3.4 Gegenüberstellung der Ziele und Instrumente	106
5.1.4 Programmdetails nach den Erlässen der Landesregierungen	106

	Seite
5.2 Formales Ergebnis: Der Waldentwicklungsplan	107
5.2.1 Aussagen des Waldentwicklungsplanes	107
5.2.2 Planungslogik	112
5.3 Zusammenfassender Überblick über das formale Programm und sein Ergebnis, den Waldentwicklungsplan	113
5.4 Planungsprozeß	114
5.4.1 Implementation durch das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft	114
5.4.1.1 Initiative zu den Planungsarbeiten	114
5.4.1.2 Öffentlichkeitsarbeit für und mit dem Waldentwicklungsplan	115
5.4.1.3 Kontrolle der Planungsarbeiten	116
5.4.1.4 Rückwirkungen der Planungsarbeiten auf das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft und Einsatzmöglichkeiten des Waldentwicklungsplanes	118
5.4.2 Implementation durch Landesforstdirektion und Bezirksforsttechniker	119
5.4.2.1 Herausbildung ergänzender Implementationsziele	119
5.4.2.2 Ausarbeitung des Waldentwicklungsplanes	120
5.4.2.2.1 Beginn und Träger der Planungsarbeiten	120
5.4.2.2.2 Informationssuche	123
5.4.2.2.3 Ausscheidung und Bewertung der Funktionen	126
5.4.2.2.4 Planung	130
5.4.2.2.5 Koordination	132
5.4.2.2.5.1 Koordination mit Trägern privater Interessen	133
5.4.2.2.5.2 Koordination mit Trägern öffentlicher Interessen	134
5.4.2.2.6 Rückwirkungen des Waldentwicklungsplanes auf die forstbehördliche Verwaltungstätigkeit von Landes- und Bezirksforstbehörde	137
6 SCHLUSSFOLGERUNGEN ZUR FORSTLICHEN RAUMPLANUNGSPOLITIK	141
6.1 Die Grenzen der Evaluierbarkeit der forstlichen Raumplanung	141
6.2 Schlußfolgerungen zum Handlungsplan forstliche Raumplanung der Forstbehörde in Politikformulierung und Implementierung	142
6.2.1 Ziele der forstlichen Raumplanung	142
6.2.2 Akteure der forstlichen Raumplanung	154
6.2.3 Instrumente der forstlichen Raumplanung	159
6.3 Zusammenfassende Hauptmerkmale der forstlichen Raumplanungspolitik	171

	Seite
7 ENTWICKLUNGSSTRATEGIEN FÜR DIE FORSTLICHE RAUMPLANUNG	174
7.1 Bewertung des Waldentwicklungsplanes nach Kriterien rationaler Planung	175
7.1.1 Planungsrationaliät	175
7.1.2 Raumbezug	175
7.1.3 Durchsetzungsfähigkeit	176
7.2 Planungsstrategien	177
7.2.1 Strategie A: Planungstechnische Weiterentwicklung der forstlichen Raumplanung	178
7.2.1.1 Raumbezogene Zustandserfassung	178
7.2.1.2 Zielfindung in regionalen und lokalen forstlichen Raumplänen	180
7.2.1.3 Forum für Austragung von Raumnutzungskonflikten	182
7.2.2 Strategie B: Raumbezogene Fachplanung	183
7.2.3 Strategie C: Forstliches Rauminformationssystem	186
8 ZUSAMMENFASSUNG	189
9 SUMMARY	193
LITERATUR	197
Sonstige Quellen	201

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AG-FRPL	Arbeitsgruppe Forstliche Raumplanung
BFASV	Forstliche Amtssachverständige in der Bezirksbehörde
BFB	Bezirksforstbehörde
BH	Bezirkshauptmann
BKA	Bundeskanzleramt
BMLF	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft
BMLFA, B, ...	Quellen Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft Person A, Person B, ...
bPFA	behördenorientierte Politikfeldanalyse
BVB	Bezirksverwaltungsbehörde
B-VG	Bundesverfassungsgesetz
FASV	forstlicher Amtssachverständiger = genereller Forstfachdienst
FB	Forstbehörde
FG 1975	Forstgesetz 1975
FGE 1963	Forstgesetzentwurf 1963
FGE 1966	Forstgesetzentwurf 1966
FGE 1968	Forstgesetzentwurf 1968
FGE 1971	Forstgesetzentwurf 1971
FGE 1972	Forstgesetzentwurf 1972
FGE 1973	Forstgesetzentwurf 1973
FGE 1974	Forstgesetzentwurf 1974
FGRV 1956	Regierungsvorlage Forstgesetz 1956 vom 27.12.1955
FGRV 1974	Regierungsvorlage Forstgesetz 1974 vom 9.7.1974
FRPL	Forstliche Raumplanung
J	Jurist in Bezirkshauptmannschaft, Landesregierung oder im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft
LFB	Landesforstbehörde
LFD	Landesforstdirektion
LH	Landeshauptmann
ÖROK	Österreichische Raumordnungskonferenz
RILI	Richtlinien
VA, B, ...	Quellen Verbände Person A, Person B, ...
WEP	Waldentwicklungsplan



## ABBILDUNGSVERZEICHNIS

	Seite
Abbildung 1: Elemente und Struktur der behördenorientierten Politikfeldanalyse	5
Abbildung 2: Rekonstruktionslogik der Wirklichkeitserfassung und Planung im Waldentwicklungsplan	98
Abbildung 3: Formale und informale Ziele des FASV für die Bewertung der Waldfunktionen	127
Abbildung 4: Überblick Handlungsplan der Forstbehörde "Forstliche Raumplanung": Z i e l e	143
Abbildung 5: Überblick Handlungsplan der Forstbehörde "Forstliche Raumplanung": A k t e u r e	155
Abbildung 6: Überblick Handlungsplan der Forstbehörde "Forstliche Raumplanung": I n s t r u m e n t e	160
Abbildung 7: Hauptmerkmale der forstlichen Raumplanungspolitik	172
Abbildung 8: Verbesserungsstrategien für die forstliche Raumplanung	177



# 1 EINLEITUNG

## 1.1 Ziel und Aufbau der Untersuchung

Die noch junge Raumplanung hat sich in Österreich in der Zweiten Republik stürmisch entwickelt, wobei Phasen des Aufbaues mit solchen der Stagnation abwechseln (Österr. Ges. f. Raumforschung und Raumplanung 1985). Nach den ersten Anfängen, etwa ein Jahrzehnt nach Kriegsende, entstehen ab 1960 zahlreiche Initiativen, die die Raumplanung in den 70er Jahren zu ihrem vorläufigen Höhepunkt führen. Die Forstpolitik beachtet die neue Entwicklung frühzeitig und antwortet auf die Herausforderung bereits Mitte der 60er Jahre mit dem Entwurf einer eigenständigen FRPL.

Auch die Forstwissenschaft beschäftigt sich bald intensiv mit der FRPL. Sie entwirft eine Reihe von Konzepten für die neue Aufgabe. Im Mittelpunkt der Planungstätigkeit steht die Analyse und Gestaltung des Raumbezuges des Waldes (ZUNDEL 1968; KOHLER 1979; HOLLÄNDER 1981). Dank seiner Schutz-, Wohlfahrts- und Erholungsfunktion erbringt der forstlich bewirtschaftete Wald wichtige Leistungen für die Raumentwicklung, die die FRPL optimieren möchte (ARBEITSGRUPPE LANDESPFLEGE 1977). Dazu ist die klare und verbindliche Festlegung von räumlichen Zielen und entsprechenden Instrumenten nötig (ESSMANN 1980). All diese programmatischen Aussagen verlangen vom forstlichen Raumplaner eine denkbar schwierige Aufgabe. Denn im Kern erfordert die Planung der waldbezogenen Raumentwicklung nicht weniger, als den lenkenden Eingriff des Planers in die sich nach eigenem Antrieb entwickelnden engen Verflechtungen zwischen dem forstlich bewirtschafteten Wald und den übrigen Raumnutzern. Da diese von der Erholung, über den Naturschutz bis zur Siedlung und dem Verkehr jeweils mit Nachdruck ihre eigenen Interessen verfolgen, kann nicht erstaunen, daß sich bald die Durchsetzung als Engpaß der FRPL erweist. Die Forschung stellt hier, gemessen an den wissenschaftlichen Planungs-idealen, schwerwiegende Defizite fest und spricht sich für eine Neuorientierung der Planung aus (GLÜCK 1980; NIESSLEIN 1981).

Der Entwurf sehr anspruchsvoller Planungsprogramme und der Nachweis ihrer geringen Durchsetzbarkeit im politischen Prozeß offenbaren die enormen Schwierigkeiten, mit denen die FRPL zu kämpfen hat. Sie machen verständlich, daß heute die ursprünglichen hohen Erwartungen in die Planung der Ernüchterung gewichen sind, und so mancher Praktiker an Sinn und Machbarkeit der FRPL

zweifelt. Hier setzt die vorliegende Untersuchung an und fragt nach den konkreten Erfahrungen der forstlichen Raumplaner. Sie analysiert die Zielvorstellungen der planenden Praktiker und ihre Planungsversuche und geht deren Wirkungen und Ursachen im Detail nach. Die Analyse ist ein Versuch, Erfolge und Mißerfolge der forstlichen Raumplaner in allen Einzelheiten so darzustellen, wie sie sich zugetragen haben. Darüber hinaus sucht sie nach theoretisch begründeten Erklärungen, um damit sowohl der Wissenschaft als auch der Praxis bessere Grundlagen für die Gestaltung zukunftsweisender Planungsstrategien in die Hand zu geben.

Die Frage nach dem forstlichen Raumplaner führt zur Forstbehörde, denn diese hat in Österreich die Planungstätigkeit vollständig übernommen. Die wissenschaftliche Beantwortung benötigt daher vor allem eine Theorie über die handlungsleitenden Faktoren und den Handlungsspielraum der FB. Dies will die behördenorientierte Politikfeld-Analyse leisten, die der erste Abschnitt in ihren Grundzügen vorstellt.

Der zweite Abschnitt der Studie bringt die Analyse der Planungstätigkeit der FB von den Anfängen bis zum aktuellen Stand im Jahre 1988. An einen kurzen historischen Überblick schließen zwei Analyseteile an. Der erste behandelt die Mitwirkung der FB an der Politikformulierung, d.h. an der Gesetz-, Verordnungs- und Erlaßgebung, die das Programm zur FRPL verbindlich normieren. Der zweite Teil untersucht die Implementierung des Planungsprogrammes, also den Vollzug in Bund und Ländern einschließlich der Ausarbeitung der WEP. Den Abschluß der Analyse bilden Schlußfolgerungen, die in gedrängter Form die wichtigsten Handlungsziele der FB bezüglich der FRPL sowie ihren Erfolg bzw. Mißerfolg in Politikformulierung und Implementierung darstellen und theoriegeleitet erklären. Die Zusammenfassung der Hauptmerkmale der forstlichen Raumplanungspolitik am Ende des Analyseabschnittes soll dem Leser einen ersten Überblick über die Ergebnisse vermitteln und damit die Orientierung in den Teilkapiteln erleichtern.

Der dritte Abschnitt der Untersuchung entwirft Strategien für die zukünftige FRPL. Er bewertet den WEP nach Kriterien rationaler Planung. Darauf ausgerichtet, entwirft er mit der planungstechnischen Weiterentwicklung der FRPL, der raumbezogenen Fachplanung und dem forstlichen Rauminformationssystem Grundlagen für drei Entwicklungsstrategien und gibt, gestützt auf die Ergebnisse der Analyse, deren informale politische Erfolgsbedingungen an. Derart möchte der Abschlußteil an Beispielen vorführen, wie die Analyseergebnisse von Forst-

politikern verwertet und in politisches Handeln umgesetzt werden können; eine Aufgabe, die ihnen der Forscher mit wissenschaftlicher Information nur zu erleichtern, jedoch nicht abzunehmen vermag.

## 1.2 Methodische Hinweise

Die Studie über die FRPL bildet einen Anwendungsversuch der bPFA. Als empirisch-analytische Theorie über das Handeln von Behörden und dessen Einfluß auf den Verlauf politischer Prozesse gibt die bPFA Faktoren und Erklärungen an, die mit Beobachtungen des praktischen Planungsgeschehens übereinstimmen müssen. Diese Überprüfung an der Empirie erfolgte in der vorliegenden Fallstudie mit unterschiedlichen Vorgangsweisen:

1. Eine Totalerhebung erfaßte das BMLF und alle 9 LFD. Trotz des Erhebungszeitraumes 1981/1982 geben die Ergebnisse auch noch 1988 weitgehend den aktuellen Stand wieder, da die Arbeiten an der FRPL aufgrund des vordringlichen Politikbereiches "Waldsterben" zwischen 1983 und 1988 nur sehr zögernd betrieben wurden. Zudem gestattet die unter (2) erwähnte Quelle die Aktualisierung der Ergebnisse. Die Erhebung erfolgte mithilfe strukturierter Interviews, die der Autor alle selbst durchführte. Die insgesamt 20 Interviews dauerten im Durchschnitt 3 Stunden. Alle mündlichen Antworten wurden nach Möglichkeit mit schriftlichen Quellen belegt, die im Anschluß an die Interviews im BMLF und in den LFD eingesehen werden konnten. Der Text verweist codiert auf Vertreter des BMLF als BMLFA, BMLFB, BMLFC; der Verbände als VA, VB; und der LFD als LF1-9, wobei LF1 alle Interviews jeweils im Bundesland 1 umfaßt usw.
2. Als wesentliche Informationsquelle, gerade über informale Prozesse, erweist sich die teilnehmende Beobachtung. Der Autor kann ab 1979 alle (insgesamt 7) Sitzungen der AG-FRPL besuchen, wobei damit anfangs die Mitarbeit der Wissenschaft an der FRPL und erst ab 1981 zusätzlich die Information in Zusammenhang mit dem Forschungsprojekt FRPL des Autors bezweckt wird. Auf der Sitzung vom 21.6.1987 beruht die letzte Aktualisierung der Erhebung.
3. Eine Fülle verwaltungsinterner Aufzeichnungen, wie Protokolle, FGE, Konzepte usw. geben weitere wichtige empirische Hinweise. Nicht zuletzt vermitteln das FG, die Verordnung und die Planungsrichtlinien sowie bereits fertiggestellte WEP erste Eindrücke von der FRPL als Aufgabe der FB.

## 2 THEORETISCHER ANALYSERAHMEN: BEHÖRDENORIENTIERTE POLITIKFELDDANALYSE

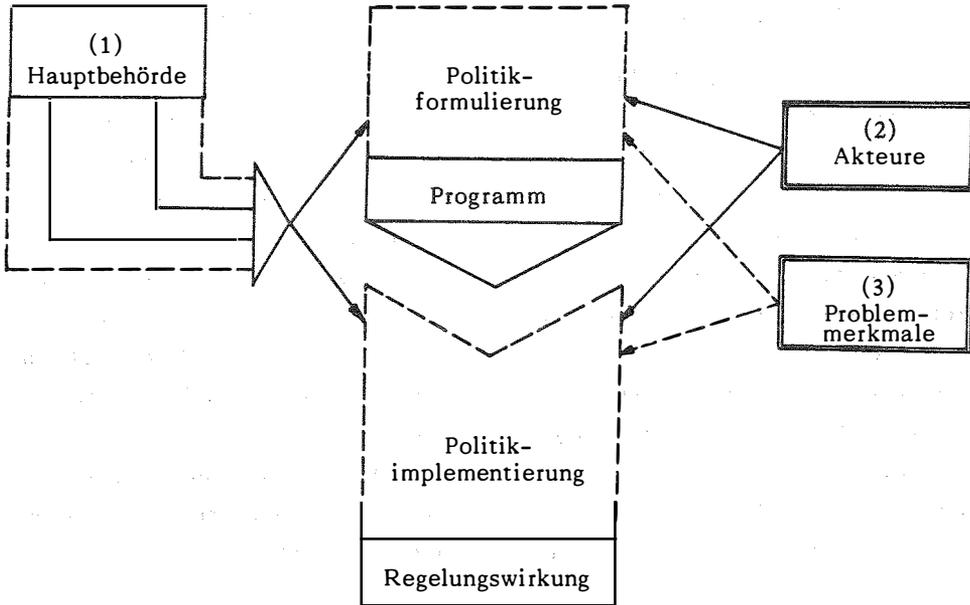
Die bPFA stellt den Versuch dar, auf empirisch-analytischer Basis einen Forschungsansatz zu entwickeln, der für die Untersuchung vieler wichtiger forstpolitischer Probleme geeignet ist. Der Brückenschlag zur Theorie soll dem Forscher all jene Erkenntnisse und Erfahrungen erschließen, die die Sozialwissenschaft in steigendem Ausmaß über die Politik erarbeitet hat. Erst der geeignete Einsatz solcher Theorien versetzt den Forstpolitikwissenschaftler in die Lage, mehr Einsichten zu entdecken, als der erfahrene Praktiker ohnehin besitzt, und damit für die Praxis wertvolle Ergebnisse bereitzustellen.

Im Rahmen der bPFA interessieren besonders die sozialwissenschaftlichen Theorien über den politischen Prozeß und über Organisationen. Die folgende Kurzdarstellung behandelt Grundlagen dieser Theorien und zeigt, wie die bPFA diese Elemente zu einem Analyserahmen für empirische Forschung zusammenbaut (KROTT 1987).

### 2.1 Prinzipien der behördenorientierten Politikfeldanalyse

Die bPFA definiert Politik als gesellschaftlichen Handlungsprozeß zur Regelung interessenbedingter Konflikte. Politik versucht demnach, Probleme auf gesellschaftlicher Ebene zu lösen. Die politische Konfliktregelung folgt dabei dem logischen Schema zielorientierter Problembearbeitung (vgl. Abbildung 1). Zunächst verschafft die **Politikformulierung** Klarheit über die Probleme und normiert geeignete Programme zu deren Lösung. Daran schließt die **Implementierung** an, die über den Vollzug der Programme bestimmte Regelungswirkungen erzielt (WINDHOFF-HERITIER 1987). Dieser gesellschaftliche Regelungsprozeß kommt in der politischen Praxis immer nur ein Stück weit zustande und ist aufgrund der Einflüsse der unterschiedlichen Akteure stets auf das höchste gefährdet. Gerade um diese Wirklichkeit in allen Einzelheiten zu analysieren, wählt die bPFA das Ideal der zielorientierten Problembearbeitung als klaren Bezugsrahmen.

Abbildung 1: Elemente und Struktur der behördenorientierten Politikfeld-Analyse  
Figure 1: Elements and Structure of Administrative Policy-Making



Die Einflüsse auf die politische Problembearbeitung gehen von zwei Gruppen von Akteuren aus. Der wichtigste und für die bPFA namensgebende Akteur ist die **Hauptbehörde**. Ihr widmet die bPFA besondere Aufmerksamkeit. Sie untersucht nicht nur die Rolle der Hauptbehörde in Politikformulierung und Implementierung, sondern sie stellt auch den internen Prozeß innerhalb der Hauptbehörde dar. Die zweite Gruppe von **Akteuren** umfaßt alle sonstigen an den unterschiedlichen Phasen einer bestimmten Politik Beteiligten und die von ihr Betroffenen. Dazu zählen Politiker, Interessenverbände, aber auch andere Behörden, Gerichte, Medien und Bürger. Der politische Konfliktregelungsprozeß entsteht im Zusammenwirken aller Akteure und wird von der bPFA im einzelnen beschrieben und erklärt. Dafür benötigt die Theorie noch einen weiteren Faktor, nämlich die **Problemmerkmale**. Diese bezeichnen die natürlichen Beschränkungen für politisches Handeln, die der Mensch, da sie Naturgesetze sind, nicht zu verändern vermag. Alle Erklärungen des politischen Problembearbeitungsprozesses beruhen auf Einwirkungen der drei (unabhängigen) Faktoren: Hauptbehörde, sonstige Akteure und Problemmerkmale.

Die Wirkungsmechanismen dieser drei Faktoren, die gemeinsam die Politik bestimmen, erfaßt die bPFA mit wenigen, sehr einfachen Grundbegriffen. Sie baut auf der Zielorientierung menschlicher Handlungen, ihrer Steuerbarkeit durch Information und Macht und auf ihrer öffentlichen Legitimierung auf.

Die Zielorientierung menschlicher Handlungen bildet die bPFA im sogenannten **Handlungsplan** ab. Dieser bezieht sich auf einen bestimmten Akteur und beschreibt die **Ziele**, die der Akteur politisch verfolgt, und die **Instrumente**, die er dafür einzusetzen gedenkt. Damit gibt die Hilfskonstruktion Handlungsplan jene Interessen konkret an, nach denen der Akteur seine Handlungen ausrichtet. Der Handlungsplan beinhaltet nicht die kurzfristig wechselnden Wünsche eines Akteurs, sondern dessen langfristig wirksame Interessen, die er aufgrund von Werthaltungen und rationaler Analyse ermittelt bzw. vertritt. Im Handlungsplan fließen daher die subjektive Sicht des Akteurs und die objektiven Rahmenbedingungen der Welt zusammen. Der empirisch zu ermittelnde Handlungsplan gestattet Vorhersagen über die Handlungsorientierung von Akteuren, ohne diesen normativ irgendwelche Interessen zuzuschreiben, die sich der Forscher unter Umständen wünscht, die Akteure aber in Wirklichkeit gar nicht vertreten.

In Verfolgung ihrer Ziele setzen die Akteure Information und Macht ein. Die **Information** betrifft erstens Aussagen über die Art der Probleme und mögliche Lösungswege. Ganz offensichtlich benötigt erfolgreiche Zielerreichung ein Mindestmaß an Kenntnissen über die Problemzusammenhänge und deren Beeinflussbarkeit durch Instrumente. In beiden Bereichen hat der Akteur in der Regel mit Unvollständigkeit und Unsicherheit zu kämpfen, die zu verringern von ihm erheblichen Aufwand erfordert. Zusätzlich zu Tatsachenaussagen umfaßt die Information zweitens Soll-Aussagen. Diese betreffen sowohl inhaltliche Normenvorgaben als auch Entscheidungsverfahren, in denen Information in einer festgelegten Weise verarbeitet werden soll. Bereits die sehr einfachen Merkmale Eindeutigkeit, Widerspruchsfreiheit und Wahrheit geben Aufschlüsse über die im Einzelfall vorhandene Information und ihre Verarbeitung, von denen die politische Konfliktregelung maßgeblich abhängt.

Nicht minder von Bedeutung ist die **Macht**, über die ein Akteur verfügt. Sie bezeichnet generell die Chance, die jemand hat, in einer sozialen Beziehung den eigenen Willen durchzusetzen (WEBER 1972, S. 28). Die bPFA stellt Macht nicht nur am Einsatz von Machtmitteln, wie Geld, rechtliche und soziale Sanktionen, physische Gewalt usw., fest, sondern sie zieht Rückschlüsse auf versteck-

te Machtprozesse auch aus dem blossen Vorhandensein und der Drohung mit Machtmitteln und aus dem Verhalten des Machtunterworfenen (ETZIONI 1975). Sie erfaßt damit den in der Politik sehr häufigen Vorauszehorsam gegenüber Personen, die für einflußreich gehalten werden.

Die zielorientierte Interessendurchsetzung mithilfe von Information und Macht wird in der Politik stets von der öffentlichen Selbstdarstellung der Handlungen begleitet, die der Rechtfertigung dient. In der Absicht der Legitimierung weisen die Akteure auf einen Teil ihrer Handlungen öffentlich hin und verschweigen dabei gleichzeitig wesentliche Bereiche ihrer Aktivitäten. Um alle Handlungen zu erfassen und zwischen der öffentlichen Selbstdarstellung des Akteurs und der Geheimhaltung zu unterscheiden, nennt die bPFA die Selbstdarstellung **formale Ebene** und den Bereich aller sonstigen Handlungen **informale Ebene** der Politik. In westlichen Demokratien wären etwa die Rechtsnormen und das Verwaltungsverfahren als formale Ebene zu bezeichnen, während die zahlreichen außerhalb des Rechtes befolgten "ungeschriebenen Gesetze". oder die Einflußversuche auf Verwaltungsverfahren der informalen Ebene zuzuordnen sind. Jeder Akteur wählt bewußt zwischen formaler und informaler Ebene jeweils jenen Weg, auf dem er die größten Durchsetzungschancen erhofft.

Zusammenfassend beschreibt die bPFA erstens das Zusammenwirken der Hauptbehörde mit den sonstigen Akteuren zum politischen Prozeß der Problembearbeitung und bietet dafür zweitens Erklärungen an, die auf den Wirkungsmechanismen Handlungsplan, Information und Macht und formale/informale Handlungsebene beruhen. Diese sehr einfachen Grundlagen der bPFA reichen aus, um über den Verlauf von Politik und die Einflüsse der Akteure theoretisch begründete Einsichten zu erarbeiten, von denen im folgenden einige wenige, für die FRPL bedeutsame, vorgestellt seien.

## 2.2 Teilbereiche der behördenorientierten Politikfeldanalyse

### 2.2.1 Politischer Prozeß

#### 2.2.1.1 Politikformulierung

Die Politikformulierung wählt aus der Unzahl von Fehlentwicklungen in Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt einige wenige als politisch bedeutsame Probleme aus und entwirft dafür Gegenmaßnahmen, die in Form von Programmen teilweise festgeschrieben werden. Die Anerkennung einer Fehlentwicklung als Problem, die **Problemdefinition**, ist der erste Schritt, um überhaupt Chancen auf politische Problemlösung zu eröffnen. Sie hängt von den Akteuren, den Eigenschaften des konkreten Problems und den Eigenheiten dieses sogenannten "Thematisierungsprozesses" ab (PETERS 1982, S. 41).

Die Entdeckung von Problemen wird von der öffentlichen Diskussion, in der die Medien eine wesentliche Rolle spielen, mitbeeinflusst. Unabhängig von seinem tatsächlichen Gewicht erscheint ein Problem, sobald es im "Zeitgeist" liegt, rasch auf der politischen Tagesordnung und drängt Politiker aller Art zu Stellungnahmen und Lösungsversuchen. Die öffentliche Thematisierung gelingt umso leichter, je deutlicher schädliche Folgen in Erscheinung treten, je stärker sie wichtige Werte und/oder kulturelle Symbole bedrohen und je bekannter mögliche Gegenmaßnahmen sind. Ein politisches Instrument, wie etwa Raumplanung, auf das sich allgemein große Hoffnung richtet, fördert die Suche nach immer neuen Problemen, auf die es noch anzuwenden wäre. Ein weiterer, nicht weniger wirkungsvoller Weg der Problemdefinition führt über einflußreiche politische Akteure, wie Verbände oder Verwaltung. Im forstlichen Bereich weisen etwa Verbände der Waldeigentümer oder die FB im "kleinen Kreis", d.h. auf informaler Ebene, auf neue Probleme hin, derer sich die Forstpolitik annehmen soll. Die größere Durchsetzungskraft dieser von Institutionen getragenen Problemdefinition gibt allen Fehlentwicklungen, die nur nichtorganisierte Interessen betreffen, weniger Chancen, im politischen System auf Dauer Beachtung zu finden. Die im raschen Wandel begriffene öffentliche Diskussion greift die Probleme Benachteiligter, wie z.B. Opfer der Raumentwicklung in Ballungs- und Abwanderungsregionen, nur kurzzeitig auf und vermag den steten Einfluß von Verbänden oder Verwaltung auf die Auswahl der politisch als wichtig erkannten Probleme nicht zu ersetzen. Wer nicht auf Organisationen zählen kann, die seine Interessen bereits in die Problemdefinition einbringen, ist im politischen Kampf bereits unterlegen, bevor dieser überhaupt begonnen hat (BACHRACH, BARATZ 1977).

Auf erfolgreiche Problemdefinition antwortet Politik mit **Programmformulierung**. Programme zur Lösung von Problemen liegen nicht nur in schriftlicher Form öffentlich vor, wie etwa Gesetze, sondern dazu zählen auch informale Konzepte und informale traditionelle Handlungsorientierungen, die ungeachtet der fehlenden schriftlichen Ausformulierung die Art der Problembearbeitung sehr wirkungsvoll vorgeben. Die Programme beinhalten zum einen Zielvorstellungen, die die zukünftige Entwicklung erreichen soll (JANN 1985, S. 49). Zum anderen sehen sie Instrumente vor, die zur Problembearbeitung zur Verfügung stehen. Zu unterscheiden wären hier regulative, von finanziellen und informationellen Maßnahmen. Zu letzteren zählt z.B. die Planung, da sie vor allem über raum-zeitliche Zusammenhänge informiert. Soweit Raumpläne Bodennutzungsarten verbindlich vorschreiben, wirken sie zusätzlich als regulative Instrumente.

Die Politikformulierung bringt in der Praxis nur Programme mit sehr **mangelhafter Eindeutigkeit** zustande. Rechtstechnisch erscheinen solche Unbestimmtheiten in Gesetzen etwa als "unbestimmte Rechtsbegriffe" oder als interne Widersprüche (BMGU 1986). Fehlende Eindeutigkeit der Programme setzt ihre Eignung für zielorientierte Problembearbeitung wesentlich herab. Trotz dieser, von allen Akteuren gesehenen Schwäche, gibt es gute Gründe, warum die Politikformulierung, insbesondere in der Gesetzgebung, häufig auf unbestimmte Festlegungen ausweichen muß.

Erstens hat die Politikformulierung schwierige Wissensfragen zu lösen. Es mangelt sowohl an Information über die tatsächliche Verbreitung des zu lösenden Problems als auch über dessen Ursachen und Beeinflußbarkeit. Bei neuartigen Aufgaben, wie etwa der Raumplanungspolitik, ist der Wissensmangel besonders groß. Die Politikformulierung wählt hier gerne die Strategie, nur Rahmenrichtlinien vorzugeben und dem Implementationsakteur, der aufgrund seiner Nähe zum Geschehen den besseren Einblick hat, die Konkretisierung des Programmes aufzutragen (FÜRST, HESSE 1978).

Zweitens versagen unbestimmte Programme zwar in der Vorgabe von Zielen, sie wirken jedoch erfolgreich als symbolische Politik (EDELMAN 1976). Diese Wirkung beruht auf der Eigenschaft politischer Aussagen, Menschen mithilfe von Verdichtungssymbolen das Gefühl von Hoffnung auf erfolgreiche Problembewältigung zu geben, ohne daß eine entsprechende Änderung in der tatsächlichen Entwicklung notwendig wäre. Nur symbolische Problembearbeitung gelangt insbesondere von seiten durchsetzungsstarker Akteure gegen die Forderung großer, wenig

organisationsfähiger Gruppen zum Einsatz. Unter dem Deckmantel des symbolisch inszenierten Programmes finden einzelne Akteure Freiräume zur informalen Durchsetzung ihrer Interessen. Notwendige Folge sind symbolträchtige, aber inhaltlich unbestimmte Programme.

Drittens wenden Programme mit der mangelnden inhaltlichen Eindeutigkeit die Strategie des "Nichtentscheidens" an. Die allgemeinen und teilweise widersprüchlichen Programmaussagen erwecken den Eindruck und erheben den Anspruch einer vollständigen, funktionstüchtigen Problemlösung. Sie decken damit kritische Punkte zu und verhindern deren Behandlung in der Politikformulierung. Das heißt, das nur allgemeine Programm stellt in Wahrheit eine Entscheidung dar, daß diese Fragen in der Politikformulierung offenbleiben. Vor dem Hintergrund konfligierender, mit Machtpotentialen versehener Interessen erleichtert ein solches Nichtentscheiden in besonders kritischen Fragen die Annahme etwa eines Gesetzes maßgeblich. Das Nichtentscheiden spiegelt den Einfluß mächtiger Interessen wider, die dadurch von sich politische Regelungsansinnen nachhaltig und verdeckt abwenden (BACHRACH; BARATZ 1977).

Neben der nur begrenzten Eindeutigkeit kennzeichnet neuformulierte Programme häufig nur ein sehr geringer Grad an "Neuheit". Anstatt um zukunftsweisende Ziele und Instrumente ringt die Politikformulierung um geringfügige Änderungen zu bestehenden Programmen. Typischerweise zieht die Politikformulierung neuartige Lösungen überhaupt nicht in Betracht und verzichtet auf die umfassende Problemanalyse. Dieses irrationale Verhalten wird erst unter der Berücksichtigung der Einflüsse mächtiger Interessengruppen erklärlich. Ausgehend vom vorhandenen Programm, wie beispielsweise dem FG, testet die Politikformulierung die Konsensfähigkeit kleinster Veränderungen ab. Weitreichende Wirkungsanalysen und neuartige Lösungsalternativen erhöhen dabei das Risiko, bisher nicht beachtete Konflikte sichtbar zu machen. Damit würde die Einigung nur erschwert und nicht erleichtert. Viel größere Durchsetzungschancen erlangen sogenannte **inkrementalistische Programmvorschläge**, die weitgehend alles beim alten (teilweise akzeptierten) lassen (RICHARDSON, JORDAN 1979).

Ähnlich wie in der Problemdefinition spielen in der Programmformulierung natürlich auch die besonderen Eigenschaften des jeweiligen Problems und die Akteure eine wichtige Rolle. Die Gestaltung geeigneter Programme erfordert ein höheres Maß an Überblick und Detailkenntnis als die Thematisierung von Streitfragen. Diese Aufgabe kann das gesetzgebende Parlament ohne das spezielle poli-

tische Fachwissen der Behörde kaum bewältigen. Auch aus diesem Grund nimmt die öffentliche Verwaltung informal wesentlich stärker an der Gesetzgebung teil und übt mehr Einfluß auf die Entscheidungen aus, als formal von der "Exekutive" zu erwarten wäre. Auch die Verbände stellen der Politikformulierung ihre Experten gerne zur Verfügung, um auf diesem Weg an der Programmstehung mitzuwirken.

### 2.2.1.2 Politikimplementierung

Die in der Politikformulierung beschlossenen Programme nehmen nur insoweit Einfluß auf die Lösung der Probleme, als sie zu Vollzugshandlungen führen. Die Implementierung kann dem Programm entsprechen oder im Falle der sogenannten Vollzugsdefizite dahinter zurückbleiben. In der Implementierung verschafft die Vollzugsbehörde aber auch manchen Zielen der Programme mehr Geltung, als die im Programm angebotenen Instrumente von sich aus durchsetzen würden. Schließlich treten im Vollzug Abweichungen vom Programm auf, die die Vollzugsbehörde bewußt anstrebt. Der Ausgleich von Programmdefiziten, die Implementationsdefizite und die Implementationsverzerrungen beschreiben nur die Haupttypen des vielfältigen Implementationsgeschehens.

Der Verlauf der Implementierung hängt in hohem Maße vom **Implementations-träger** ab. Als solcher kommt der staatlichen Verwaltung besondere Bedeutung zu, denn sie führt entweder die wichtigsten Vollzugshandlungen selbst durch oder sie überwacht zumindest den Vollzug von selbstimplementierenden Programmen, die vorsehen, daß der Betroffene selbständig ohne Vollzugsbehörde das Programm erfüllt (WINDHOFF-HERITIER 1980). Der wichtige Implementationsträger staatliche Behörde wird von der bPFA besonders genau erfaßt. Dabei erscheint die Vollzugsbehörde nicht, wie das Recht vorsieht, als streng neutrales, unpolitisches Instrument zur Verwirklichung von Programmen, sondern als Akteur mit teilweise eigenständigen informalen Zielvorstellungen. Wie andere Betroffene und Beteiligte auch setzt die Vollzugsbehörde nur einen Teil ihrer Ressourcen für die programmgemäße Implementierung ein und versucht immer auch, das Implementationsgeschehen den eigenen Zielen anzugleichen.

Bei der Implementierung innerhalb größerer Akteursnetze treten auch ohne eigene Zielsetzungen der Akteure allein aufgrund von Informationsproblemen Abweichungen zwischen Programm und Vollzugsergebnis auf. Bereits geringe Veränderungen

während der Informationsweitergabe an einzelne Stellen ergeben in Summe beträchtliche Abweichungen, die umso größer ausfallen, je unklarere Vorgaben das Programm definiert.

Die Art des Zusammenwirkens mehrerer Entscheidungsträger ist als "**Koordinierung**" ein wichtiges Problem der Implementierung. Die Koordination umfaßt zwei Bereiche, und zwar erstens den Austausch von Information und zweitens die Verarbeitung dieser Information zu einer koordinierten Entscheidung. Der Austausch von Information verbessert lediglich die Kenntnisse der Vollzugsbehörde und läßt offen, wie diese in der Entscheidung Berücksichtigung finden. Die koordinierte Verarbeitung der Information regelt zusätzlich, wie die unterschiedlichen Argumente zu einer Entscheidung zusammengeführt werden sollen. Das Programm legt dazu entweder ein bestimmtes Verfahren fest, wie beispielsweise Anhörung oder Einstimmigkeit mit anderen Akteuren, oder gibt inhaltliche Kriterien an. Die vom Programm her am besten gesteuerte Koordination würde eine widerspruchsfreie Prioritätenliste von inhaltlichen Zielen leisten. Eine solche eindeutige Programmvorgabe für die Koordination findet die Implementierung kaum jemals vor. Im Gegenteil, so sehr Programme Koordination mit allen wichtigen Interessen pauschal fordern, so sehr überlassen sie die inhaltliche Einlösung dieses Zieles der Implementierung im Einzelfall.

In der Vollzugspraxis findet die Forderung nach Koordination nur formal ungeteilte Zustimmung. Informal sehen die Akteure jeweils nur jene Entscheidung als erfolgreich koordiniert an, die ihrer Interessenlage entgegenkommt. Von Koordination geht eine enorme Kraft für die Rechtfertigung politischer Entscheidungen aus, die jeder Akteur für sich nützen möchte, ohne die mit tatsächlich wirksamer Koordination verbundene Einschränkung des eigenen Handlungsspielraumes hinzunehmen. In dem allgemeinen, öffentlichen Bekenntnis zur Koordination, das insbesondere zum Kernbestandteil der Raumplanungsaufgabe gehört, kehrt die politische Strategie wieder, die Interessengruppen, aber auch Behörden mit dem Allgemeinwohl seit jeher verbinden. Sie versuchen ihre besonderen Interessen als im allgemeinen Wohl gelegen bzw. als Ergebnis von Koordination nachzuweisen, um ihnen dadurch erhöhte Legitimation zu verschaffen. Wie beim Allgemeinwohl kommt auch in der Koordination dieser Implementationsstrategie die vom Programm her gegebene enorme Unbestimmtheit der Zielfestlegungen sehr entgegen.

Die Implementierung von Planungsprogrammen, der die vorliegende Untersuchung gilt, erfordert zunächst die Ausarbeitung von Plänen. Erst daran schließt der zweite Implementationsschritt, die Setzung von Handlungen aufgrund dieser Pläne, an. Beide Tätigkeiten nimmt vor allem die Hauptbehörde wahr, sodaß weitere Einzelheiten zum Implementationsgeschehen im Zusammenhang mit der Hauptbehörde behandelt werden.

Die Implementierung möchte Wirkungen in bezug auf die Problemlösung erzielen. Die Wirkungen von Politik analysiert die bPFA in zweierlei Hinsicht (WOLLMANN; HELLSTERN 1984). Zum einen geht die **Ursachenevaluierung** der Frage nach, inwieweit die Formulierung und Implementierung einer Politik, etwa der FRPL, bestimmte Probleme, etwa der waldbezogenen Raumentwicklung, ursächlich verändert haben. Die Ursachenevaluierung faßt die Ergebnisse der Implementationsanalyse unmittelbar zusammen. Zum anderen fragt die **Zielerreichungsevaluierung** danach, inwieweit ein Politikbereich, z.B. die waldbezogene Raumentwicklung, bestimmte Ziele erreicht hat. Diese Ziele kann der Forscher entweder aus den politischen Programmen ableiten oder auf andere Weise wählen. Die Ergebnisse der Zielerreichungsevaluierung erfordern vom Forscher ein gewisses Maß an normativen Entscheidungen. Sie sind daher nur für jene Akteure von Interesse, die die Zielvorgaben des Forschers ebenfalls für wichtig ansehen. Die Zielerreichungsevaluierung sollte deshalb ihren normativen Praxisbezug deutlich sichtbar machen.

## 2.2.2 Akteure

### 2.2.2.1 Hauptbehörde

Die bPFA untersucht den Aufbau der Hauptbehörde und entwickelt Erklärungen sowohl über deren interne Abläufe als auch über die Handlungen, die die Hauptbehörde in Politikformulierung und Implementierung setzt. Die Behörde besteht aus einer größeren Anzahl von Akteuren, die zu einer Gesamthandlung zusammenwirken. Je nach der erforderlichen Trennschärfe spricht die bPFA entweder von der FB als Ganzem, oder von der FB auf den drei Stufen der staatlichen Verwaltung, also von dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft (BMLF), der Landesforstbehörde (LFB) und der Bezirksforstbehörde (BFB). Meist geht die bPFA noch weiter ins Detail und unterscheidet innerhalb der Be-

hörde einer Stufe zwischen den einzelnen Rollenträgern. In der BFB sind dies etwa der Bezirkshauptmann (BH), der Jurist (J) und der Bezirksforsttechniker (BFASV).

Auf **formaler Ebene** hat die FB ausschließlich die Gesetzesaufträge auszuführen. Alle Teile der Organisation sind dazu verpflichtet, die vorgegebenen Normen möglichst gut zu erfüllen. Der formale Aufbau der Behörde mit genau festgelegten Aufgaben und normierten Amtswegen soll eine Organisation schaffen, mit besonderer Eignung zur Verwirklichung politisch festgesetzter Zwecke ohne Verfälschung durch andere Einflüsse. Von diesem rechtsstaatlichen Idealbild treten allein aufgrund formaler und informaler Informationsprobleme in der Verwaltungswirklichkeit wesentliche Abweichungen auf.

Der formale Auftrag an die FB weist stets zwei Informationsmerkmale auf: die Informationsverschachtelung und das Informationsnetzwerk (DUNSIRE 1978(1)). Die **Informationsverschachtelung** bezeichnet die Tatsache, daß die Spitze der Organisation nur in sehr allgemeinen Begriffen spricht, die aufgrund ihres hohen Allgemeingrades die vielen lokalen Details auf unterer Ebene umfassen sollen. Das BMLF nennt beispielsweise als Planungsziel die Sicherung der Erholungsfunktion und meint damit eine sehr allgemeine Zielaussage über die unübersehbare Vielfalt der Erholungsnutzungsmöglichkeiten, mit denen die BFASV auf lokaler Ebene zu tun haben. Die Verschachtelung von Information unterschiedlichen Allgemeingrades ineinander erfordert von den einzelnen Hierarchiestufen der Behörde unterschiedliche Aufgaben. Der Übergang von einer übergeordneten "Programmschachtel" in eine untergeordnete, d.h. in eine von ihr bildlich gesprochen eingeschlossene, erfolgt über Auffüllung der allgemeinen Begriffe mit konkreten Einzelheiten. Diese Auslegung der allgemeinen Zielvorgaben durch die jeweils untergeordnete Stelle ist eine wesentliche Leistung der Vollzugsbehörde, die erst die Anwendung eines Programmes, etwa des forstgesetzlichen Planungsauftrages, auf den konkreten Fall ermöglicht.

In engem Zusammenhang mit der Informationsverschachtelung steht das **Informationsnetzwerk**. Jede Behörde verfügt über wesentlich mehr Information, als die Programmschachteln enthalten. Die Information verteilt sich unregelmäßig über die Gesamtorganisation. Jeder Einzelakteur hat besondere Informationen, die nur er und sonst niemand kennt. Er gewinnt sein Wissen aus dem Teilbereich des Problems, den er bearbeitet und zwar sowohl über die aktuelle Entwicklung als auch über besondere Lösungswege. Jeder Akteur besetzt eine bestimmte Informa-

tionsnische, auf die nur er unmittelbaren Zugriff hat. So kann ein Planer des BMLF oder der LFB über einen politischen Bezirk nie jenes Spezialwissen erwerben, über das der BFASV wie selbstverständlich verfügt. Das in jeder Behörde weitgestreute Wissen gibt einerseits allen Akteuren im Rahmen ihres besonderen Informationsstandes mehr Autonomie als gesetzlich normiert, und erfordert von den Beamten andererseits die Lösung des Problems der unverfälschten Übertragung des Spezialwissens von einer Stelle zur anderen. Verständnisprobleme zwischen dem BMLF und einem BFASV gehen nicht nur auf föderalistische Interessen zurück, sondern sind auch die Folge des in jeder größeren Organisation unvermeidlichen Informationsnetzwerkes von Stellen mit je besonderen Wissensbereichen.

Erschweren bereits die formalen Informationsübertragungsprobleme die programm-gemäße Ausführung eines Auftrages, so verursachen die **informalen Zielsetzungen** der Behörde noch größere Abweichungen. Zusätzlich zu dem offiziellen, etwa im FG festgeschriebenen Auftrag, vertreten die Beamten informal eigene Ziele (DOWNS 1967). Sie entwickeln persönliche Vorstellungen von den Aufgaben, die ihre Behörde lösen soll. Die Unbestimmtheit des offiziellen Auftrages läßt einigen Spielraum für die informale Problemsicht der Beamten. Dabei bleibt offen, ob die informale Beurteilung die offizielle Leitlinie ergänzt oder ihr entgegenarbeitet. So stützt etwa die persönliche Überzeugung der FASV von der Notwendigkeit der Walderhaltung im Vollzug jeden formalen Gesetzesauftrag zum Schutz des Waldes. Gegen das rechtliche Programm würde sich beispielsweise die Wertschätzung der forstlichen Bewirtschaftung auswirken, wenn FASV Naturschutzfragen beurteilen sollen. Die FASV bilden außerordentlich starke persönliche Überzeugungen über die inhaltlichen Aufgaben ihrer FB aus. Denn sie fühlen sich nicht nur als Beamte, sondern auch als Forstleute, die traditionell forstliche Werte und Ideologien vertreten (GLÜCK 1987).

Im Gegensatz zur formalen Ebene, die die Behörde nur als Instrument einschätzt, beachten die Beamten ihre eigenen Interessen und die ihrer Organisation als sehr wichtige informale Ziele. Behörden und ihre Vertreter streben informal stets möglichst große Autonomie und gesicherte Ressourcen an. Sie sind sowohl an einer Vermehrung ihres Personals und ihrer Sach- und Finanzmittel interessiert als auch an der Erhaltung und Vergrößerung ihres Zuständigkeitsbereiches. Das sogenannte Territorialitätsziel gehört zu den wichtigsten handlungsleitenden informalen Prinzipien in den Außenbeziehungen jeder Behörde. In den internen Beziehungen muß die Oberbehörde darauf achten, den zentrifugalen Kräften ent-

gegenzuwirken (KAUFMANN 1967). Zu diesem Zweck versucht sie, Informationsbarrieren zu den Unterbehörden abzubauen und ihre zentralen Beurteilungsstandards bis zur untersten Ebene durchzusetzen. In dieser Hinsicht wirkt die Oberbehörde stets als Wahrer der formalen Verfahrensregeln. Zu den genannten informalen Organisationszielen treten noch die informalen persönlichen Interessen der Beamten, wie der Wunsch nach angemessener Sicherheit, Status, Arbeitsentgelt usw. hinzu.

Die konkrete Entscheidung der Behörde berücksichtigt alle angeführten Ziele, also sowohl formale wie informale als auch inhaltliche und organisatorische. Die Beamten beurteilen ein Problem und denkbare Lösungen nach diesen Leitlinien und wählen ihre entsprechenden Handlungen. Sie können dabei zwei Prinzipien folgen: Entweder sucht der Beamte als Maximierer nach der **bestmöglichen** Lösung oder er bricht die Suche ab, sobald er eine **befriedigende** Alternative gefunden hat. Der Maximierer möchte seine Ziele möglichst gut erreichen, während sich der "homo organisans", wie ihn SIMON (1981) nennt, schon mit jeder genügend guten Lösung, die kein Ziel zu stark verfehlt, zufriedengibt. Eine Reihe von Hindernissen des Behördenalltages, wie Informationskosten, Unsicherheit und Zeitdruck, erschweren die Strategie der Maximierung enorm und legen den Beamten die weniger aufwendige Wahl bereits der ersten befriedigenden Lösung nahe. Der Drang zur befriedigenden Lösung liefert eine Teilerklärung für die generell in Behörden herrschende konservative Grundhaltung. Die Behörden bewahren die eingeübten Verfahren und nehmen Neuerungen, selbst wenn diese absehbare Verbesserungen bringen, solange nicht an, als die üblichen Verwaltungsverfahren noch zu befriedigenden Lösungen führen.

Wie im politischen Prozeß beachtet die bPFA auch innerhalb der Behörde neben der Informationsbeziehung die **Machtprozesse**. Auf formaler Ebene legt das Verwaltungsrecht eine Machtausübung fest, die dem Verwaltungsmodell von WEBER entspricht (1972, S. 124). In einem regelgebundenen Amtsbetrieb verfügen die einzelnen Stellen über abgegrenzte Kompetenzen, die Leistungsverpflichtung, aber auch Befehlsgewalten und Zwangsmittel beinhalten. Die Behörde bekommt ein bestimmtes Maß an legitimer Macht zugeteilt, das sie dann regelgeleitet einsetzt.

Auf informaler Ebene stellt sich die Frage nach der Macht in der Behörde um vieles intensiver. Zusätzlich zur formal zugeteilten Macht verfügt jede Stelle informal über weitere Machtressourcen, die sie zur Durchsetzung ihrer eigenen

Ziele einsetzt. Zu nennen sind die vielfältigen sozialen und ökonomischen Sanktionen, mit denen ein Beamter drohen kann, bzw. denen er informal ausgesetzt ist. Beispielsweise erwartet das gesellschaftliche Umfeld von Beamten Gehorsam gegenüber dem Leiter der Behörde, etwa dem Bezirkshauptmann, und der berufliche Aufstieg hängt in Behörden stets sehr stark vom Vorgesetzten ab. Weiters begründet die weitverbreitete Scheu Untergebener, Verantwortung zu übernehmen, Machtbeziehungen. Der Fachbeamte vermag zusätzlich auf sein spezielles Wissen als Machtressource zurückzugreifen. Nicht zuletzt suchen Verwaltungsstellen auch außerhalb der Organisation Bündnispartner, z.B. Vertreter politischer Parteien, sodaß interne und externe informale Machtprozesse eng miteinander verbunden sind.

### 2.2.2.2 Sonstige Akteure

Die sonstigen Akteure greifen in den politischen Prozeß ein, indem sie bestimmte Interessen unter Einsatz von bestimmten Ressourcen verfolgen. An Akteursgruppen unterscheidet die bPFA: (1) Politiker, (2) sonstige Behörden und quasi-staatliche Organisationen, (3) Gerichte, (4) Verbände, (5) Medien und (6) Bürger. Im Zusammenhang mit der vorliegenden Fallstudie erlangen vor allem die Politiker, sonstige Behörden und die Verbände Bedeutung.

Zu den **Politikern** zählen auf formaler Ebene die gesetzgebenden Körperschaften und die Regierungen in Bund und Ländern (OBERNDORFER 1983). Bereits auf formaler Ebene treten bei den Ministern bzw. Bundesräten als oberste Organe der Verwaltung Überschneidungen zwischen Politiker und Verwaltung auf und auch informal fehlt die klare Trennung, sodaß das Modell der Personalunion noch am besten der Wirklichkeit gerecht wird. Die Machtressource der Politiker hängt insbesondere in Demokratien eng mit der Öffentlichkeit zusammen. Über die Wahlen spricht die Öffentlichkeit den Politikern und den politischen Parteien legitime Macht zu und kontrolliert sie gleichzeitig. Der Politiker richtet deshalb seine Handlungen stark nach deren Auswirkungen auf Wahlchancen aus (DOWNS 1957). Er kann in der Öffentlichkeit Unterstützung für seine Vorhaben gegen die Verwaltung finden, aber auch rasch alle Macht verlieren, sodaß die Verwaltung als durchsetzungsstärker übrigbleibt.

Aus der Sicht der Hauptbehörde erscheinen alle **sonstigen Behörden** als fremde Akteure. Die bPFA zerlegt von vornherein den "Staat" in Teilverwaltungen, die jeweils eigene formale und informale Ziele vertreten. Die Handlungen der Teil-

verwaltungen folgen natürlich genau jenen Regelmäßigkeiten, denen auch die Hauptbehörde unterliegt. Da die Analyse auf die sonstigen Behörden weniger genau eingeht, reichen die obigen Ausführungen über die Hauptbehörde mehr als aus, um die sonstigen bürokratischen Akteure in die bPFA miteinzubeziehen.

Eine in der österreichischen Politik sehr einflußreiche Akteursgruppe sind die **Verbände**. Ihrem Selbstverständnis nach vertreten Verbände die Interessen ihrer Mitglieder und wirken in diesem Sinne auf den Staat ein (GLÜCK 1976). Wie die Neokorporatismustheorie zeigt, tragen jedoch in Wirklichkeit insbesondere im politischen System Österreichs, die Verbände nicht nur Forderungen an die Verwaltung heran, sondern das Verhältnis beruht auf Gegenseitigkeit (HEINZE 1981). Der Verwaltung bringt die Zusammenarbeit mit Verbänden mehrere Vorteile: Sie nützt den Regelungseinfluß, den Verbände gegenüber ihren Mitgliedern ausüben, für ihre staatlichen Zwecke aus. Auf diese Weise verbinden sich Staat und Verbände zu einem "Korporatismus", der das Regieren gegenüber den betroffenen Bürgern wesentlich erleichtert. Ferner schätzt die Verwaltung das Wissen, das die Verbandsexperten anbieten können. Einzelne Fachverwaltungen finden in den Verbänden ihres Fachbereiches auch wichtige Unterstützung gegenüber den Forderungen anderer Staatsfraktionen. Zur Festigung der Beziehung zwischen Verband und Verwaltung trägt fallweise eine politische Partei bei, wenn diese im Politikfeld über eine starke Stellung verfügt, wie etwa die Österreichische Volkspartei lange Zeit hindurch im Bereich der Land- und Forstwirtschaft (MÜLLER 1985). Während aus all diesen Gründen bei den traditionellen Verbänden der Land- und Forstwirtschaft, insbesondere den Interessengruppen der Grundeigentümer, ein korporatistisches Verhältnis zur Verwaltung vorherrscht, treten andere Verbände, etwa solche des Umweltschutzes, auch in offenen Konflikt gegen die Fachbehörden der Land- und Forstwirtschaft. Sie suchen in der Öffentlichkeit und in Protestaktionen ihre Interessen durchzusetzen. Insgesamt reicht derart das Beziehungsgefüge zwischen Verwaltung und Verbänden von korporatistischem Umfunktionieren der Interessengruppen zu Trägern staatlicher Ziele bis zu offenen Konfliktstrategien der Verbände gegen den Staatsapparat (MARIN 1982).

### 3 HISTORISCHER ÜBERBLICK ÜBER DIE ENTWICKLUNG DER FORSTLICHEN RAUMPLANUNG

#### 3.1 Die Anfänge forstlicher Raumplanung

FRPL taucht in Österreich erstmals in den 60er Jahren auf, und zwar in drei Bereichen: in der forstwissenschaftlichen Lehre und Forschung, in den Vorbereitungsarbeiten zu einem neuen, einheitlichen Forstgesetz und in der Einbeziehung der forstbehördlichen Verwaltungstätigkeit in die beginnende österreichische allgemeine Raumordnung. Alle drei Bereiche sind, wie noch zu zeigen sein wird, durch die besondere politisch-administrative Situation eng miteinander verbunden. Sie beeinflussen einander so stark, daß nur alle drei zusammen den Beginn der FRPL in Österreich erfaßbar machen.

##### 3.1.1 Beginn der forstlichen Raumplanung in der Forstwissenschaft

An der damaligen Hochschule für Bodenkultur wurde im Studienjahr 1965/66 die erste Lehrveranstaltung aus Raumordnung angeboten. Am Institut für Forst- und Holzwirtschaftspolitik konnten die Hörer die Vorlesung "Raumordnung und Waldwirtschaft" besuchen (BOKU 1965). Andere Raumordnungsvorlesungen gab es damals nicht. Erst im darauffolgenden Studienjahr wurde in der landwirtschaftlichen Studienrichtung die Lehrveranstaltung "Raumplanung mit besonderer Berücksichtigung der Bodenkultur" eingerichtet (BOKU 1966). Noch etwa zehn Jahre dauerte es, bis im Anschluß an einschlägige Lehraufträge Anfang der 70er Jahre 1974/75 "Allgemeine Raumordnung und Raumforschung" in Lehre und Forschung an einem eigenen Institut der Hochschule für Bodenkultur betrieben werden konnte (BOKU 1974). Die FRPL entstand nicht aus der Übertragung eines bereits etablierten Raumplanungsfaches an der Hochschule für Bodenkultur auf forstspezifische Fragen, sondern aus der eigenständigen Initiative eines Dozenten am Institut für Forst- und Holzwirtschaftspolitik.

In dieser Zeit war Raumplanung völlig Neuland. Auch der Titel des neuen Fachgebietes Raumordnung und Waldwirtschaft weist in diese Richtung: Fragen der allgemeinen Raumordnung sollten in Lehre und Forschung behandelt werden. Zusätzlich war die Verbindung zur Waldwirtschaft herzustellen. Als Schwerpunkt bilden sich in der Forschung der ländliche Raum und ein für solche Regionen schon damals als Hoffungsgebiet erkannter Wirtschaftsbereich, der Fremdenverkehr, heraus (EDLER, NIESSLEIN 1966). Ein stark in Richtung allgemeine Raum-

planung weisendes Ergebnis der Forschung des Institutes für Forst- und Holzwirtschaftspolitik ist die Studie über die Region Murau-Tamsweg aus dem Jahre 1972 (NIESSLEIN 1972). Deren zentrale Fragestellung nach den Folgewirkungen, die sich aus der Erschließung dieses Gebietes durch die Tauernautobahn ergeben werden, und nach ihrer planmäßigen Bewältigung berührt forstliche Bereiche nur am Rande.

Parallel dazu beschäftigt sich die Forschung auch mit Fragen der räumlichen Dimension von Wald und forstlicher Bewirtschaftung. Dieser in der Tradition der Forst- und Holzwirtschaftsgeographie stehenden Forschungsrichtung ist das Raumordnungsgutachten: "Die Forstwirtschaftsgebiete" zuzuzählen (ECKMÜLLNER et al. 1970; WINDHORST 1978). Sektorale forstwirtschaftliche Probleme sind Untersuchungsgegenstand. Als Teil der "Strukturanalyse des österreichischen Bundesgebietes" stellt das Gutachten den bis heute umfassendsten Versuch dar, forstwirtschaftliche Entwicklungen in räumlicher Gliederung für ganz Österreich zu analysieren (ÖSTERREICHISCHE GESELLSCHAFT FÜR RAUMFORSCHUNG UND RAUMPLANUNG 1970).

Die doppelte und daher unbestimmte Ausrichtung der forstwirtschaftlichen Raumplanungsforschung spiegelt sich in der Entwicklung der Lehre wider. Aus der inhaltlich sehr offenen Vorlesungsbezeichnung "Raumordnung und Waldwirtschaft" entwickelt sich im Studienjahr 1971/72 die "Raumplanung für Forstwirte" (BOKU 1971; ANONYMUS 1972, S. 5). Die Abgrenzungsbestrebungen gegenüber anderen, sich an der Bodenkultur allmählich etablierenden Raumplanungsforschungen werden in der Umbenennung und auch infolge einer Neubesetzung inhaltlichen Umstrukturierung der Vorlesung in "Forstliche Raumplanung" im Studienjahr 1975/76 noch deutlicher (BOKU 1975). Forstwissenschaftliche Raumordnung hat sich bis heute nicht zwischen einer Beschränkung auf die Forstwirtschaft, etwa im Sinne der Fachplanung oder der Erweiterung auf umfassende Raumplanung entschieden (GLÜCK 1982; KOHLER 1979). Seit den ersten Anfängen gehen von diesen beiden von ihr betriebenen Forschungsrichtungen unterschiedliche und fallweise auch widersprüchliche Einflüsse auf das forstliche Raumplanungshandeln der FB aus, die sowohl in fachplanerische als auch in raumordnerische Richtung weisen.

### 3.1.2 Beginn der forstlichen Raumplanung im Forstrecht

In den Vorbereitungsarbeiten zu der legislatischen Erneuerung des gesamten Forstrechtes findet sich im Entwurf aus dem Jahre 1966 zu ersten Mal die FRPL. Die neue Materie umfaßt einen eigenen Abschnitt im FGE von zunächst drei Paragraphen. Bis zur Aussendung zur Begutachtung des FGE 1971 kommt es zu zahlreichen Aktivitäten des BMLF in der Erarbeitung der Gesetzesvorlage. In mindestens 10 unterschiedlichen FGE aus den Jahren 1966 bis 1971 gewinnt der Abschnitt 2: Forstliche Raumplanung ständig an inhaltlichen Festlegungen und rein äußerlich auch an Umfang im Gesetzestext. Zusätzlich wird die neugeschaffene FRPL in die rechtlichen Bestimmungen anderer Gesetzesabschnitte, wie z.B. Rodung oder Förderung eingebaut.

Trotz der durch den Regierungswechsel 1970 von der ÖVP-Alleinregierung zur SPÖ-Minderheitsregierung geänderten politischen Rahmenbedingungen wird der seit 1966 erarbeitete FGE unter dem neuen, von der SPÖ gestellten Minister 1971 zur Begutachtung ausgesandt. Aufbauend auf die zahlreichen Stellungnahmen formuliert die Forstfachabteilung des BMLF im Zusammenwirken mit Forstfachleuten, die von der neuen Regierungspartei als Sprecher bestärkt werden, die FGRV 1974. Diese wird in der Sitzung des Nationalrates am 11. Juli 1974 dem Ausschuß für Land- und Forstwirtschaft zugewiesen.

Der eingesetzte Unterausschuß berät unter "Hinzuziehung von Sachverständigen aus dem Bereich der Länder und Interessenvertretungen sowie der Beamten der zuständigen Ressorts" die FGRV in 17 Sitzungen vom 15. Jänner bis zum 25. Juni 1975 (1677 Beilagen sten. Protokolle XIII. GGP). Nach zahlreichen einvernehmlichen, wesentlichen Abänderungen empfiehlt der Ausschuß dem Nationalrat einstimmig die Annahme der vom Unterausschuß vorgeschlagenen Fassung. Diese wird mit geringfügigen, redaktionellen Änderungen am 3. Juli 1975 vom Nationalrat als FG 1975 einstimmig beschlossen. Die damit normierte FRPL ist eine völlig neue Rechtsmaterie innerhalb des Forstrechts und unterliegt als solche inhaltlichen Änderungen in einem Umfang wie kaum ein anderer Abschnitt des FG 1975. Die Forstgesetznovelle 1987 berührt dagegen die forstliche Raumplanung mit Ausnahme der rein formalen Aufnahme der Beschreibung der vier Wirkungen des Waldes in den § 6 "Aufgabe der forstlichen Raumplanung" nicht.

### 3.1.3 Beginn der forstlichen Raumplanung in der Verwaltungstätigkeit

Die ersten Ansätze für Raumplanung nach 1955 mit dem Ziel der regionalen Wirtschaftsentwicklung berühren die Tätigkeit der FB nur wenig (ÖROK 1977, S. 43). Von wesentlicher Bedeutung für die gesamtösterreichische Raumordnung ist die Entwicklung der Landesplanung. Als erste Bundesländer beschließen Salzburg im Jahre 1956 ein Raumordnungsgesetz und Kärnten 1959 sein Landesplanungsgesetz. Damit wird Raumordnung erstmals für den Staat und auch für die FB zu einem rechtlich gesicherten und daher zu beachtenden Faktor.

Schon bald hat sich das BMLF in den Begutachtungsverfahren zu den Landesgesetzen mit der Raumordnung auseinanderzusetzen. Der Bezug der Raumordnung zum Wald und zur Forstwirtschaft, dem Aufgabengebiet der FB, muß zutreffend beurteilt werden. Die ersten Stellungnahmen des BMLF aus "forstwirtschaftlicher Sicht" sind nur sehr allgemein und kurz. Trotzdem geben sie der FB einen Anstoß, eigene Vorstellungen über die Raumordnung zu entwickeln und die Vorgangsweise in diesem Bereich immer wieder neu zu überdenken.

Mit der von der Bundesregierung 1970 gesetzten "Initiative zur Raumordnung in Österreich" beginnt eine neue Welle von Forderungen und Aufgaben, die im Namen der Raumordnung an die FB herangetragen werden. Ein wesentliches Ziel der 1971 konstituierten Österreichischen Raumordnungskonferenz ist die Erstellung eines gesamtösterreichischen Raumordnungskonzeptes. Dieses soll auf den regionalen Planungen der beteiligten Gebietskörperschaften und auf den Ressortplanungen aufbauen. Auch die Forstabteilung wird 1972 aufgefordert, ihren Beitrag zu den Ressortzielen des BMLF bekanntzugeben. In einem Informationsschreiben listet sie daraufhin in detaillierter Weise ihre raumwirksamen Ressortziele aufgrund der alten Forstrechtslage auf. Das Schreiben geht am 18.9.1973 an den Unterausschuß der Österreichischen Raumordnungskonferenz "Planungsgrundsätze und Ziele; Raumforschung". Zusätzlich weist das BMLF auf die Bestimmungen des künftigen Forstgesetzes und auf die dort neu einzuführende FRPL hin.

Die Stellungnahmen zu Raumordnungsgesetzen können sich auf die Beurteilung der Auswirkungen dieser Rechtsvorschriften auf die Ziele der FB beschränken. Für die Mitwirkung an der Österreichischen Raumordnungskonferenz sind hingegen positive Aussagen zur Raumordnung erforderlich. Die Raumrelevanz der eigenen Tätigkeit und ihres Objektes (Wald und Forstwirtschaft) muß bedacht und

mindestens zum Teil dargestellt werden. Die Aufgabe erfordert eine intensive Befassung mit der Raumordnung. Da es um die Erstellung des Raumordnungskonzeptes mit Zielaussagen zur gesamten Raumordnung geht, ergibt sich für das Forstressort beinahe der Zwang, selbst Vorstellungen zu den Zielen und Konzepten der Raumordnung zu entwickeln. Anderenfalls gibt es eine wesentliche Einflußmöglichkeit auf die Raumordnung aus der Hand.

Der Beitrag des Forstressorts zum ersten Raumordnungsbericht 1975 betont die große Bedeutung des Waldes für die Raumordnung. Das seiner Sicherung dienende Forstrecht sei daher in hohem Maße raumrelevant. Weiters ist zu lesen: "Die seit eh und je in der Forstpolitik wesentliche Beachtung überwirtschaftlicher raumordnender Ziele (Schutz- und Wohlfahrtsfunktion des Waldes, Walderhaltungsgebot) haben schon im 19. Jahrhundert zu einer Ausprägung im Forstrecht geführt, die die Dienstleistungsfunktionen des Waldes sicherstellen (ÖROK 1975, S. 86). In Zusammenhang mit dem Beginn der FRPL interessiert hier nicht die später zu analysierende Unbestimmtheit und inhaltliche Qualität der Ziele. Wichtig ist allein die Tatsache, daß sich hier erstmals die FB durch Anforderungen, die an ihre Verwaltungstätigkeit von anderen Stellen gestellt werden, veranlaßt sieht, Zielaussagen zur Raumordnung zu machen. Die tägliche Verwaltungstätigkeit erfordert zunehmend einzelne Aufgaben, die später zum Teil mit dem Rechtsbegriff FRPL abgedeckt werden. Auch darin kann neben den vorgeannten Anfängen ein Beginn der FRPL gesehen werden.

### 3.2 Verlauf der Arbeiten an der forstlichen Raumplanung

Die FRPL ist auf Bundesebene Aufgabe des BMLF, dessen Forstfachabteilung den Großteil der Arbeiten durchführt. In den 9 Bundesländern betreuen die FRPL die LFD als Fachabteilungen des Landeshauptmannes, der rechtlich gesehen in mittelbarer Bundesverwaltung tätig wird. Jede LFD kann sich auf ein dichtes Netz an BFB stützen, in denen jeweils ein akademisch ausgebildeter FASV die FRPL bearbeiten soll.

### 3.2.1 Entwicklung auf Bundesebene

#### 3.2.1.1 Arbeitsgruppe forstliche Raumplanung

Im Jahre 1973 startet die Forstfachabteilung im BMLF den Versuch, erstmals Waldfunktionspläne für bestimmte Regionen zu erstellen. In Zusammenarbeit mit Fachreferenten der LFD in Niederösterreich und Steiermark entstehen die Entwürfe für die beiden Waldfunktionspläne Scheibbs und Graz (BMLF 1973/74 P1-5). Begleitend wird ein Forschungsauftrag über die FRPL an das Institut für Forst- und Holzwirtschaftspolitik der Hochschule für Bodenkultur vergeben (BMLF 1973(1)). Dessen vorläufiges Ergebnis "Vorschlag zur Erstellung eines Waldfunktionsplanes" liegt noch im selben Jahr vor und kann den ersten Planungsversuchen zur Orientierung dienen.

Die Erfahrungen mit den ersten Konzepten für die Waldfunktionspläne werden vom BMLF im Jahre 1974 vergleichend in einem internen Papier zusammengefaßt. Durch Kürzungen und Abänderungen des Inhalts entwickelt die ministerielle Forstfachabteilung daraus eine Diskussionsgrundlage für "Richtlinien für die Erstellung von Waldfunktionsplänen". Das BMLF bespricht diese in der Amtssachverständigensitzung vom 19. und 20. September 1974 in Wien mit Vertretern der LFD (BMLF 1974(1)). Dabei wird Einigung über ein neues Programm erzielt. Einzelne offene Fragen sollen von einer kleinen Arbeitsgruppe neuerlich überprüft und geklärt werden. Ihr gehören Vertreter des BMLF und der LFD Tirol, Niederösterreich, Steiermark, Kärnten und Oberösterreich an. Diese Herren bilden den harten Kern der AG-FRPL. Das BMLF arbeitet die Ergebnisse der Besprechungen in einen neuerlichen Entwurf für die Richtlinien vom Dezember 1974 ein (AG-FRPL 1975).

Im Jahre 1975 tagt die AG-FRPL in Wien und Graz. In mehrtägigen Besprechungen bemühen sich die Fachleute um Formulierung von Planungsrichtlinien (BMLF 1975(1)). Bis zum April stellt die LFD Steiermark in enger Zusammenarbeit mit dem BMLF einen Probeplan Graz fertig, der der Forstdirektorenkonferenz vorgestellt wird. Dieses Gremium befindet die Vorschläge der AG-FRPL für gut und regt die endgültige Klärung der Frage der Bewertung der Waldfunktionen an (AG-FRPL 1976). Von der LFD Tirol gelangt um diese Zeit ein Alternativvorschlag in das BMLF, der ebenfalls das Konzept der Waldfunktionenkartierung stark unterstützt.

Die Gespräche der AG-FRPL in Salzburg im Februar 1976 können erstmalig auf den gesetzlich normierten Auftrag zur FRPL aufbauen. Hauptthema ist in Salzburg, wie auch auf der Folgetagung in Klagenfurt, die Bewertung der Waldfunktionen. Die Praxistauglichkeit der neu entwickelten Bewertungsverfahren soll wiederum mit Probeplänen, diesmal in Niederösterreich und Oberösterreich, getestet werden. Die Versuche verlaufen befriedigend, sodaß das BMLF auf der Forstdirektorenkonferenz im Mai 1976 die Vollendung des Planungsverfahrens für Herbst in Aussicht stellt (BMLF 1976(1)).

Anläßlich der Arbeitstagung in Linz im September 1976 prüft die AG-FRPL den ausgearbeiteten Probeplan Linz vor Ort. Die zufriedenstellenden Ergebnisse lassen nur noch die Frage nach Planungsmaßnahmen offen, um deren Klärung sich die AG-FRPL auf der Arbeitstagung in Innsbruck im November 1976 bemüht. In der 4 Tage dauernden Arbeitsbesprechung bringt die AG-FRPL auch diese Aufgabe zu einem für die FB praktikablen Abschluß.

Im Jahre 1977 findet nur eine Besprechung der AG-FRPL statt. Im Juni 1977 in Wien geben die Landesreferenten mit Ausnahme Vorarlbergs und Wiens ihre Länderberichte. Als zentrale Fragen werden die Aufgaben des WEP bei der Schutzwaldsanierung und der Entwurf für die Verordnung über den WEP, insbesondere die Regelung des Waldfachplanes besprochen. Die vorläufigen Richtlinien über Inhalt und Ausgestaltung des WEP bringen 1978 erstmals die offizielle Anweisung zur Erstellung des WEP.

Im Jahre 1978 trifft sich die AG-FRPL im November in Wien. Da bereits einige Bundesländer mit den Vorarbeiten zur Waldentwicklungsplanung begonnen haben, werden in den Länderberichten und in der Diskussion vor allem praktische Schwierigkeiten bei der Planerstellung behandelt. Grundlegende Neuregelungen sind nicht mehr nötig.

Auch in den Sitzungen der AG-FRPL in Wien im Oktober 1979, in Eisenstadt im Juni 1980, in Salzburg im September 1981, in Graz im Dezember 1982, in Wien im September 1983 sowie in Salzburg im November 1986 und Juni 1988 stehen die gegenseitige Information über den Stand der Planungsarbeit neben Verbesserungen an den Richtlinien im Vordergrund. Auf der Arbeitstagung in Eisenstadt 1980 kann die burgenländische LFD ihren Waldentwicklungsplan in der ersten Fassung fertig vorstellen.

### 3.2.1.2 Bearbeitung durch das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft

Wie aus der Darstellung der Tätigkeit der AG-FRPL ersichtlich, setzt das BMLF die Initiative zur Bildung der Arbeitsgruppe. In den ersten Zusammenkünften ist es vor allem das BMLF, das Anregungen und Vorstellungen über die neue Aufgabe der FRPL einbringt. Es ist federführend an der Formulierung der Richtlinien zur Erstellung des WEP beteiligt. Obwohl von der AG-FRPL entscheidende Vorschläge und Abänderungen für das Programm des WEP kommen, beschäftigt sich doch, besonders zu Beginn, das BMLF am meisten mit den Konzepten zur FRPL. Es entwirft die ersten und die in der Folge ständig abgewandelten Programme für die Durchführung der FRPL. Der Test auf Anwendbarkeit der Planungsvorstellungen liegt vor allem bei den übrigen Teilnehmern der AG-FRPL.

Aufgrund des beschlossenen FG 1975 hat das BMLF eine Verordnung zur näheren Festlegung von Inhalt und Form der forstlichen Raumpläne zu erlassen. Die Aufgabe fällt vor allem der Fachabteilung zu. Ihre Initiative zur und in der AG-FRPL dient auch dem Zweck, ausreichend konkrete Vorstellungen über die Waldentwicklungsplanerstellung zu erarbeiten, um eine Verordnung erlassen zu können. Anfang 1977 beginnt die Forstfachabteilung in Zusammenarbeit mit der Rechtsabteilung, Entwürfe der Verordnung zu formulieren. Ein solcher wird auch bei der Sitzung der AG-FRPL am 22.6.1977 in Wien besprochen. Am 15.9.1977 kann das BMLF den Entwurf der Verordnung über den Waldentwicklungsplan zur Begutachtung aussenden. Noch im selben Jahr wird die Begutachtung abgeschlossen und die **Verordnung des BMLF über den Waldentwicklungsplan** am 18.11.1977 erlassen.

Das BMLF ist nicht nur mit der Vorbereitung der Gesetzesregelung der FRPL und der Planung des konkreten Vorgehens zur Erstellung der WEP befaßt. Bei der Planerstellung hat es ebenfalls unter dem Rechtstitel "Zustimmung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft zu den Waldentwicklungsplänen" Aufgaben wahrzunehmen (FG 1975 § 9(6)). Diese Koordinierungs- und Kontrolltätigkeit erfordert vom BMLF mit der wachsenden Anzahl von WEP-Teilplänen steigenden Arbeitsaufwand.

### 3.2.2 Entwicklung auf Landesebene

Die Arbeiten an der FRPL vollziehen sich in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich. Dies gilt sowohl für die zeitliche Abfolge der Arbeiten, als auch für die Organisation und für den Inhalt der WEP. Im folgenden wird in alphabetischer Reihenfolge ein Überblick über den Beginn der Arbeiten und den aktuellen Stand 1987 gegeben (LF1-LF9 BMLF 1987).

In der flächenmäßig weitaus kleinsten LFD **Burgenland** stellt die Ausarbeitung des WEP eine kurze Periode von rund 3 Jahren dar. Die LFD beteiligt sich erst relativ spät im Jahre 1976 an der AG-FRPL. Knapp 2 Jahre später beginnt sie intensiv mit der Ausarbeitung des WEP Burgenland. Durch die Kleinheit des Landes und die stark zentralisierte Struktur der LFD begünstigt, erfolgen die Planungsarbeiten vor allem durch die LFD. Nach eingehender Prüfung durch das BMLF und einer Vielzahl an notwendigen Änderungen erlangt die LFD am 30.4.1981 die offizielle Genehmigung für ihren Plan und hat damit den ersten landesweiten WEP fertiggestellt. Entsprechend öffentlichkeitsbewußt erfolgt die Übergabe des WEP Burgenland an den Landeshauptmann vom Minister für Land- und Forstwirtschaft persönlich anläßlich der Forstkonzferenz in Eisenstadt im Mai 1981.

Die LFD **Kärnten** wirkt frühzeitig an der AG-FRPL mit. Allerdings beginnt sie erst nach Klärung der Planungsaufgabe in der Verordnung zum WEP 1977 und im Erlaß über Richtlinien zum WEP 1978 mit den ersten Versuchsplanungen. Sie informiert die FASV der BFB im Jahre 1978 über den WEP näher und gibt per Erlaß am 24.1.1979 den BFB den Auftrag zur Ausarbeitung der Teilpläne im jeweiligen politischen Bezirk. Der erste WEP entsteht 1980/81 im politischen Bezirk Hermagor, wobei der Fachreferent der LFD gemeinsam mit dem FASV die Außenarbeiten durchführt. Ende 1981 leitet die LFD über diesen ersten WEP-Teilplan auf Anregung der Landesraumplanung hin ein umfassendes Koordinationsverfahren ein. Mit Stand 1. August 1988 sind in Kärnten mit 4 genehmigten und 4 überprüften WEP-Teilplänen alle erforderlichen Pläne dem BMLF vorgelegt.

Der Fachreferent der LFD **Niederösterreich** nimmt von allem Anfang an an der AG-FRPL teil. Noch vor deren Konstituierung laufen 1973/74 im niederösterreichischen Bezirk Scheibbs die ersten Probeplanungen. An der Entstehung des WEP ist Niederösterreich auch weiterhin intensiv beteiligt. Gemeinsam mit

Oberösterreich entstehen nach dem Stand der Richtlinien 1976 Versuchspläne im Raum Linz und Amstetten. Auch der erste endgültige WEP-Teilplan soll nicht zuletzt wegen der bereits geleisteten Vorarbeiten und dem persönlichen Engagement des FASV im politischen Bezirk Amstetten ausgearbeitet werden. Der Referent der LFD betreut die Aufnahmemarbeiten zum WEP in erheblichem Ausmaß. Später entwickelt sich eine Arbeitsteilung, bei der die LFD versucht, nur mehr die zentral besser zugänglichen Daten bereitzustellen und die Ausscheidung der Waldfunktionen den FASV der BFB zur überantworten. Am 3.10.1979 reicht die LFD nach Koordinierung mit der Landesraumplanung den Teilplan für die Zustimmung durch den Minister ein. Als erster WEP-Teilplan, dem vom Bundesminister die Zustimmung zu erteilen ist, unterliegt er einer besonders ausführlichen Prüfung. Bis zum Mai 1980 sind die rechtlichen und die forstfachlichen Überprüfungen im BMLF und vor Ort unter Teilnahme der Planverfasser sowie eines Vertreters des benachbarten Bundeslandes Oberösterreich, an das der Planungsbezirk angrenzt, vollzogen. Das BMLF kann am 8.5.1980 die Zustimmung zum ersten WEP-Teilplan Österreichs erteilen. Bis zum 1.8.1988 legt die niederösterreichische LFD alle notwendigen WEP-Teilpläne fertig vor und hat für rund 30 % die amtliche Genehmigung erhalten.

Wie Niederösterreich, so gehört auch **Oberösterreich** zu den Mitarbeitern der ersten Stunde in der AG-FRPL. Im Rahmen der AG-FRPL erarbeitet Oberösterreich im Jahre 1976 die Versuchsplanung Linz-Enns-Perg. Ebenfalls 1976 entwirft Oberösterreich als zweiten Plan zur Erprobung der vorläufigen Richtlinien den WEP-Teilplan für die Region Schwanenstadt. Nach Bekanntwerden des Erlasses des BMLF über die vorläufigen Richtlinien über den WEP vom 24. April 1978 informiert und beauftragt die LFD die FASV der BFB mit der Erstellung der WEP. Zunächst sollen die bereits bestehenden Teilpläne durch Ausdehnung auf den gesamten politischen Bezirk vervollständigt werden. Spätestens 1979 sei in allen BFB mit den Arbeiten am WEP zu beginnen. Um die Planung in Gang zu bringen, setzt die LFD einen Fachreferenten zur Unterstützung der FASV der BFB ein. Noch 1978 startet dieser gemeinsam mit den FASV die Arbeiten am WEP für den politischen Bezirk Urfahr-Umgebung. Aus den Arbeiten am WEP im Jahre 1979 sammelt die LFD Erfahrungen über die erforderlichen Grundlagenerhebungen und den Vorgang der Funktionsausscheidung. Ende 1979 faßt sie die wichtigsten Ergebnisse in einem Arbeitsbehelf für die FASV der BFB zusammen. Ihren ersten Teilplan reicht die LFD am 21. Juli 1980 beim BMLF ein. Nach vorangegangener Durchsicht in Wien findet die Überprüfung vor Ort im politischen Bezirk Urfahr-Umgebung am 19. und 20.11.1980 statt. Die not-

wendigen Änderungen werden bis Mitte 1981 vollzogen. Am 18.12.1981 genehmigt das BMLF den ersten Waldentwicklungsplan Oberösterreichs. Zu diesem Zeitpunkt haben so ziemlich alle BFB mit den Arbeiten am WEP begonnen. Der Stand der Arbeiten weist im August 1988 rund 75 % fertige Teilpläne aus, von denen die Hälfte bereits die Genehmigung durch das BMLF erhalten hat.

Die LFD **Salzburg** wird mit Ausnahme der Mitarbeit in der AG-FRPL erst 1977/78 in Sachen WEP im eigenen Land tätig. Im Hinblick auf den als erstes zu erstellenden WEP-Teilplan Hallein stellt ein Förster der dortigen BFB Grundlagen und Konzepte für eine Planung im Sinne der Richtlinien zusammen. Darauf aufbauend erarbeiten die Referenten der LFD und die BFASV den WEP. Der FASV der LFD nimmt schon frühzeitig mit der Landesraumplanung Kontakt auf. Material aus dem Salzburger Raumordnungskataster und der Unterabteilung Naturschutz dienen zum Teil als Grundlage für den WEP. In der Endphase der Waldentwicklungsplanerstellung eingeholten Stellungnahme der Landesraumplanung und des Naturschutzes sind einige konkrete Änderungswünsche enthalten. Im Jahre 1981 reicht die LFD Salzburg den WEP beim BMLF zur Zustimmung ein. Die Überprüfung vor Ort erfolgte im Oktober 1981. Von der neuen Aufgabe der Erstellung der WEP informiert die LFD alle BFASV in einer Dienstbesprechung und läßt ihnen die Richtlinien zukommen. Die LFD ist bemüht, ihre sehr intensive Mitarbeit bei der Erstellung des ersten WEP abzubauen und die BFASV zur veranlassen, mehr zum WEP in Eigeninitiative beizutragen. Der WEP im städtischen Ballungsraum Salzburg bleibt jedoch eine Aufgabe, die vor allem von der LFD gelöst werden soll. Bis August 1988 legt die LFD Salzburg 2 WEP-Teilpläne vor, das sind 40 % der notwendigen Pläne.

Die **steirische** LFD arbeitet ebenfalls schon in der Frühphase an der AG-FRPL mit. Regionale Planungsstudien, die als Vorläufer der FRPL angesehen werden können, betreffen Planungsräume in der Steiermark und die erste Probeplanung zur FRPL startet im Raum Graz. Mit der zweitägigen Arbeitsbesprechung von Vertretern aus der gesamten FB in Graz Ende Mai 1979 setzt die LFD auch einen Anfang für die Arbeit an der Waldentwicklungsplanung in der Steiermark. Für die Vorinformation über Ziele und Aufgaben des WEP findet sie Unterstützung in einem Vertreter des BMLF, der eine Einführung dazu gibt. Der Erlaß der LFD vom 21.6.1979 betraut die FASV der BFB mit der Erstellung der WEP. Die LFD will nur Koordinierungsaufgaben und Unterstützung bei der Beschaffung von Unterlagen wahrnehmen. Um den BFASV den Einstieg in die Arbeiten zu erleichtern, besucht der Sachreferent der LFD die BFB zu Arbeits-

besprechungen. Die Kartierungen werden dann vom BFASV unter Beiziehung der Förster durchgeführt. Bis Mitte 1982 kann der erste WEP-Teilplan (politischer Bezirk Knittelfeld) einschließlich der Koordination mit der Landesraumplanung fertiggestellt werden. Im Jahre 1988 hat die LFD Steiermark alle Teilpläne abgeschlossen und für 70 % die offizielle Genehmigung erhalten.

Die **Tiroler** LFD nimmt bereits frühzeitig an der AG-FRPL teil. Als 1974/75 die Inhalte der Planungsaufgabe für die LFD deutlicher erkennbar sind, setzt der Landesforstdirektor eine selbständige Initiative in dem "Tiroler Arbeitskreis". Dieser erarbeitet einen Gegenvorschlag zu den vom BMLF entworfenen Raumplanungsrichtlinien. Zur Orientierung der LFD trägt eine Informationsreise nach Bayern über die dort bereits weiter fortgeschrittene forstliche Raumplanung wesentlich bei. In das dem BMLF vorgeschlagene Tiroler Planungsverfahren sind auch Erfahrungen Schweizer Landschaftsplaner eingeflossen.

Nach der starken Beteiligung bei der Entwicklung der Richtlinien tritt in der Erstellung der WEP für Tirol eine Verzögerung ein. Die Vollziehung der Tiroler Waldordnung vom 15.3.1979 macht eine detaillierte Erfassung allen Schutzwaldes erforderlich. Diese Erhebungen können anschließend voll im WEP verwendet werden. Im Jahre 1979 beginnt die LFD mit drei Teilplänen, in Hall, Matrei und Landeck. Bis Ende 1981 ist der erste Teilplan Hall fertiggestellt und die Begutachtung durch das BMLF vor Ort abgeschlossen.

Die LFD hat die Erledigung der Planungsaufgabe zentral ihrer Abteilung für Forsteinrichtung und Betriebswirtschaft übertragen. Bis zu 11 Forstakademiker arbeiten 1981/82 an den WEP-Teilplänen. Sie werden meist in jenen Regionen eingesetzt, die sie aus ihren Arbeiten an der Forsteinrichtung genau kennen. Die örtlichen Waldaufseher unterstützen die Waldentwicklungsplanersteller in der Ausscheidung von Wald funktionsflächen. Zur Festlegung des darauf aufbauenden Planungsteiles sollen die Maßnahmen gemeinsam mit dem zuständigen BFASV, dem Förster und den Waldaufsehern und möglichst auch mit den Privatwaldbesitzern besprochen werden. Die Endredaktion des WEP erfolgt anschließend in der LFD. Als Ergebnis der intensiven Bearbeitung schließt die LFD Tirol als zweites Bundesland den WEP einschließlich offizieller Genehmigung bis 1987 vollständig ab.

Die LFD **Vorarlberg** beteiligt sich lediglich zweimal an der AG-FRPL. Im Anschluß an eine Dienstbesprechung mit dem Thema WEP, an der auch Vertreter des BMLF teilnehmen, geht Ende 1978 der Auftrag von der LFD an die FASV

der BFB, "innerhalb nützlicher Frist mit der forstlichen Raumplanung zu beginnen". Die LFD kann schon allein aus Personalmangel die FASV in der Arbeit kaum unterstützen. Erst bis Mitte 1980 sind in allen BFB Anfänge in der Waldentwicklungsplanerstellung gemacht. Ein Vertreter Vorarlbergs nimmt an dem Treffen der AG-FRPL 1980 im Burgenland teil. Die dortige Vorstellung des WEP Burgenland und die Einsicht in Probeplanungen des Nachbarlandes Tirol verschaffen der LFD in Vorarlberg ein klares Bild über die Durchführung der Planungsaufgabe. Die LFD drängt in den folgenden Jahren immer wieder auf Fortschritte in der Waldentwicklungsplanerstellung. Sie weist jedoch gleichzeitig auf die geringen personellen Ressourcen hin, die eine rasche Fertigstellung der WEP nicht zulassen. So hat sie bis 1988 erst einen WEP dem BMLF vorgelegt.

Die LFD **Wien** nimmt erst an den späteren Sitzungen der AG-FRPL teil. Alle Arbeiten am WEP werden zentral durchgeführt. Infolge des Aufgabengebietes, des Waldes in und um eine Großstadt, stellen sich manche Fragen des WEP anders als in Planungen im restlichen österreichischen Wald. So muß zunächst als Voraussetzung für die Funktionsausscheidung eine genaue Erfassung der Waldfläche in größerem Maßstab als in den anderen Bundesländern parzellenscharf geleistet werden. Auf die Arbeiten darauf konzentriert sich bis 1981 die FRPL. Erst vergleichsweise spät, nämlich 1982, versucht die LFD, in weiteren Erhebungen Ansätze für Funktionsausscheidung und Planungsmaßnahmen zu entwickeln, sodaß im August 1988 der WEP für Wien noch nicht fertig vorliegt.

## 4 BEITRAG DER FORSTBEHÖRDE ZUR FORMULIERUNG DER FORSTLICHEN RAUMPLANUNGSPOLITIK

Die forstliche Raumplanung beginnt in den 60er Jahren für die FB sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene ein Thema zu werden. Das BMLF nützt die laufenden Arbeiten an der Formulierung eines neuen Forstgesetzes, um ein gesetzliches Programm für die FRPL zu entwickeln. Daneben beginnt es bereits vor Beschlußfassung des FG 1975 mit der Ausarbeitung von Detailprogrammen für forstliche Raumpläne, die später in Form von generellen Weisungen festgelegt werden. Gleichzeitig und teilweise parallel zu den Bestrebungen auf Bundesebene sehen sich die LFD vor die Probleme der Raumplanung gestellt. Sie entwickeln ebenfalls programmatische Vorstellungen zur Bearbeitung der Aufgabe der FRPL.

### 4.1 Empirische Analyse anhand der Entstehung der forstgesetzlichen Raumplanungsbestimmungen auf Bundesebene

#### 4.1.1 Zielsetzungen der forstlichen Raumplanung

##### 4.1.1.1 Impuls zur forstlichen Raumplanung

Mit der FRPL taucht zumindest formal eine neue Materie in der Forstgesetzgebung auf. Empirisch ist zunächst nach dem unmittelbaren Anstoß für die Neuerung zu suchen und danach zu fragen, warum der Impuls von der Behörde aufgegriffen wird. Die Idee zur FRPL gelangt Mitte der 60er Jahre über persönliche Kontakte zwischen den Fachbeamten und einem innovativen Opinion-leader in das BMLF (VA ). Der Initiator von außerhalb der FB verbindet seine führende Position im Hauptverband der Land- und Forstwirtschaftsbetriebe mit wissenschaftlicher Tätigkeit an der Universität für Bodenkultur. In beiden Funktionen wird er mit den ersten Anfängen der allgemeinen Raumplanung in Österreich frühzeitig konfrontiert und entwirft Strategien, um auf die neue Entwicklung von seiten der Forstwissenschaft und der Waldeigentümerversammlung vorausschauend zu reagieren. Ohne auf die Absichten des Initiators weiter einzugehen, bleibt festzuhalten, daß das neue Konzept FRPL von einem Experten aus dem Umfeld an die FB mit Nachdruck herangetragen wird.

Die rasche und ernsthafte Beschäftigung der FB mit der neuen Materie beruht aber ebenso auf besonderen informalen behördeneigenen Voraussetzungen. Denn formal gesehen behindert die hierarchische Organisation die FB, neue Probleme zu erkennen (BAUMGARTNER et al. 1977, S. 187). Von der obersten Stufe ab sind alle Instanzen in einem streng hierarchischen System darauf bedacht, prinzipiell vorprogrammierte Entscheidungen zu fällen. Ein neuer Beitrag zu auftauchenden Fragen kann von ihnen nicht erwartet werden. Solche Eigeninitiative ist im Gegenteil im Sinne der Hierarchie unerwünscht und wird möglichst ausgeschaltet. Eine durch Gesetze vorprogrammierte Verwaltung hat geringe Sensibilität gegenüber nicht bereits normierten Problemen.

Die informalen verwaltungsorganisatorischen Voraussetzungen für das Aufgreifen der FRPL liegen in der Tat völlig verschieden. Erstens befindet sich die Forstfachabteilung ziemlich weit oben in der Hierarchie. Ihre Entscheidungsmöglichkeiten sind dadurch etwas größer. Zweitens gibt es zu jenem Zeitpunkt so etwas wie eine informal organisierte Analyse- und Programmentwicklungskapazität innerhalb des BMLF. Ihre Aufgabe ist die Ausarbeitung von Entwürfen für das neue Forstgesetz. Durch diese Tätigkeit stehen die Beamten neuen Problemen, die im Forstgesetz noch kodifiziert werden könnten, aufgeschlossener gegenüber, als es der nur vollziehenden Verwaltung entspricht. Wichtigster Sensor der Behörde für neue Problemlagen sind die erfahrenen Verwaltungsbeamten, die ihren Bereich gut überblicken. Sie pflegen gute Kontakte zu organisierten Interessen. Die oft über **persönliche Beziehungen** und **organisatorische Verflechtungen** führenden **informalen Wege** sind wesentlicher Bestandteil des Handlungsplanes der FB und tragen auch zur **Initiierung der FRPL** entscheidend bei.

Der schriftlich vorgelegte Entwurf nimmt zunächst eine allgemeine Begriffsbestimmung der neuen FRPL vor (VA ). Er definiert die FRPL als "überörtliche, planmäßig vorausschauende, koordinierte Gesamtgestaltung des Bundesgebietes ..... im Bezug auf die Waldverhältnisse mit dem Ziel, die Funktionen des Waldes in möglichst günstiger Weise wirksam werden zu lassen". Die allgemeine Aufgabe wird in Teilaufgaben konkretisiert: Insbesondere soll die FRPL die Abgrenzung von Flächen leisten, und zwar für Rodung, Neuaufforstung, Waldflächen als Schutz von Objekten (Bannwald), schutzbedürftige Wälder und die Abgrenzung zwischen Forstwirtschaft, Landwirtschaft und Almwirtschaft in der Kampfzone des Waldes. Die Verbindlichkeit der flächenbezogenen Nutzungsregelung soll das Forstgesetz normieren. Die FRPL ist als Leitgedanke vor allem von den Behörden wahrzunehmen und bei allen Vorhaben des Bundes, der Länder und Gemeinden zu berücksichtigen.

Die Beispiele aus dem Konzept weisen deutlich auf die beiden Zielsetzungen hin, die der erste Vorschlag mit der FRPL in Verbindung bringt. Erstens werden konkrete Tatbestände der Raumentwicklung bezeichnet, wie z.B. Rodung oder Erholung, die der **planmäßigen Gestaltung** durch Bodennutzungsvorschriften bedürfen. Zweitens soll die **Mitwirkung** der FRPL bei allen Maßnahmen der Landesraumplanung und vor allem der (verbindlichen) Flächenwidmungsplanung erreicht werden.

#### 4.1.1.2 Erster Gesetzesentwurf

Der bereits als Gesetzestext ausformulierte Vorschlag gelangt schließlich über die starke Unterstützung durch die Forstfachabteilung des BMLF in dessen Rechtsabteilung (VA). Diese übernimmt ihn vollständig in einen FGE 1966. Der FGE weist lediglich eine Ergänzung der Begriffsbestimmungen auf. Die Funktionen des ursprünglichen Definitionsvorschlages werden als Wirkungen bezeichnet und als "forstliche Zwecke" in vier Kategorien näher umschrieben. Demnach gilt es, für die FRPL im allgemeinen öffentliche Interessen zu bedenken:

- "a) die ausgleichende Wirkung des Waldes auf Klima und Wasserhaushalt sowie der Schutz, den er gegen Elementargefahren gibt, sein Vermögen, die Bodenkraft zu bewahren, die Bodenabschwemmung und -verwehung sowie die Geröllbildung und Hangrutschung zu verhindern, die Luft reinzuhalten und überhaupt die Landschaft in einem biologisch sinnvollen Gleichgewicht zu erhalten,
- b) die Sicherung der Existenzgrundlage der Waldeigentümer und der durch den Wald Beschäftigten,
- c) die dauernde Erzeugung des Rohstoffes Holz zur Versorgung der Volkswirtschaft,
- d) seine bestimmende Wirkung auf die Gesundheit der Bevölkerung, den Erholungscharakter der Landschaft und ihre ästhetisch befriedigende Gestaltung."

Diese umfassende und ausführliche Beschreibung der Wirkungen des Waldes lehnt sich eng an die in der Forstwissenschaft stark vertretene forstliche Funktionenlehre an (DIETERICH 1953). Um das neue Aufgabengebiet zumindest begrifflich zu strukturieren, greift die FB auf Vorlagen und Analysen der Forstwissenschaft zurück (KROTT 1985(1)).

Die Formulierungen sind bei all ihrer Ausführlichkeit jedoch zu allgemein, als daß man daraus auf zusätzliche Inhalte der Problemsicht schließen könnte. Demnach scheinen die beiden im externen Vorschlag angedeuteten Argumente auch für die FB Grund genug zu sein, FRPL in den FGE einzubauen. Das eine Problem weist auf die Bedrohung der allgemeinen Kompetenz der FB über den Wald hin. Die wachsenden Planungsaktivitäten der Länder und der Gemeinden, die zwangsläufig wegen der Tatsache, daß sie alle im selben Raum agieren, auch den Wald betreffen, müssen der Verwaltung als Konkurrenten erscheinen. Da ihre Wirksamkeit nicht abzuschätzen ist, scheint es jedenfalls von Vorteil, eine eigene FRPL als Gegengewicht zu entwickeln. Die Konkurrenzsituation zwischen einzelnen Ressorts schafft den Bedarf für zusätzliche Regelungen, wie sie die FRPL darstellt (DOWNS 1967, S. 211).

Das BMLF übernimmt in seinen FGE 1966 aus dem externen Vorschlag die Aufzählung jener Flächen, die der Umschreibung der forstlichen Raumplanungsaufgabe dienen. Dazu fügt es im FGE 1966 keine weiteren Aufgaben für die FRPL hinzu. Für die **Übernahme der vorgeschlagenen präzisen Abgrenzung** der FRPL in den Gesetzestext sprechen aus der Sicht der FB mehrere Gründe:

- (1) Zunächst ist Raumplanung damals für das BMLF rein formal eine völlig neue Materie. Die Forstfachreferenten haben in ihrer gesamten Ausbildung nichts und in ihrer bisherigen Tätigkeit nur sehr wenig und lediglich von außerhalb von Raumplanung gehört. Der Legist, der den Gesetzesentwurf formuliert, ist weder Raumplaner noch Forstwirt. Er sieht sich lediglich in der Lage, die allgemeine Definition um Ausführungen der forstwissenschaftlichen Funktionenlehre zu ergänzen (VA). Die Umformulierung der konkreten Aufgabenbeschreibung des Vorschlages würde ein wesentlich größeres Fachwissen erfordern und ist ohne Vorschläge der Fachreferenten nur sehr schwer zu leisten. Diesen fehlen jedoch ebenfalls Raumplanungswissen und Erfahrungen. Der Interessenvertreter, der den externen Vorschlag präsentiert, setzt hier sein auf einem neuen Gebiet überlegenes Wissen gegenüber der FB erfolgreich ein (BERNHOLZ 1973, S. 339 ff.).
- (2) Die engen Kontakte zwischen dem Vorschlagsteller und der FB bewirken, daß der Vorschlag in der Sprache der Behörde präsentiert werden kann. Schon seine äußere Form als Gesetzestext weist in diese Richtung.
- (3) Bei Einführung eines neuen Aufgabengebietes, für das noch kein Problembewußtsein besteht, muß sich die FB um logische und glaubhafte Argumentation bemühen. Aus der allgemeinen Zielformulierung der FPRL allein

wäre weder den Legisten noch den Interessenvertretungen die Notwendigkeit für die FRPL einsichtig gewesen, und wichtiger noch, die Interessenvertretungen könnten die Folgewirkungen der FRPL überhaupt nicht bewerten. Ihre Zustimmung ist so nicht zu erhalten. Der Bedarf an etwas konkreteren Angaben über die FRPL ergibt sich auch aus dem Legitimierungszwang der FB gegenüber anderen Bürokratien und der Öffentlichkeit (SCHMID; FREIBURGHAUS 1974, S. 377 ff.).

- (4) Hinreichende Präzision des Gesetzauftrages erleichtert darüber hinaus das Ermessen der FB bei der Vollziehung. An einer reinen Scheindeterminierung durch völlig unbestimmte Gesetzestermini sind die Beamten nicht interessiert (PONZER 1982, S. 149 ff.). Besonders dann nicht, wenn ihnen selbst die Aufgabe der FRPL äußerst unklar erscheint (BMLFA). Da den Beamten bewußt wird, daß sie raumplanen müssen, soll ihnen das FG dazu die nötigen inhaltlichen Richtlinien und damit gleichzeitig einen echten, gegenüber Beteiligten und Betroffenen für das BMLF durchsetzbaren Handlungsspielraum sichern.

Da der FGE 1966 den Gegenstand der forstlichen Raumplanung auch inhaltlich beschreibt, kann die Frage sinnvoll gestellt werden, inwieweit damit für die FB neue Handlungsinhalte entstehen. Außerhalb der Holznutzung im engeren Sinne, wo Planung Tradition hat, ist **jede vorausschauende Planung für die FB eine neue Tätigkeit**. Die Probleme, die auf diese neue Art bearbeitet werden sollen, sind zum größten Teil bereits Inhalt des bestehenden Forstrechts. Die beiden ersten Punkte behandeln Rodung und Neuaufforstung. Die Waldflächendynamik und der Schutz des Waldes gehören zu den Kernstücken des Forstgesetzes seit 1852. Ebenso alt sind die Regelungen über Bann- und Schutzwälder, die die FRPL abzugrenzen hat. Auch die Grenzziehung zwischen forstlicher und landwirtschaftlicher Nutzung nimmt schon lange einen wichtigen Platz in der Behördentätigkeit ein. Die Fragen der Wildbach- und Lawinengebiete behandelt das Forstrecht seit 1884.

Neue Probleme behandelt die FRPL auf zwei Gebieten. Der Schutz des Waldes vor Emissionen und die Verwendung des Waldes für Erholungsnutzungen waren bisher für die FB ohne Bedeutung (PLESCHBERGER 1985, S. 476). Auch diese beiden neuen Rechtsmaterien gehen nicht auf die FRPL zurück, sondern tauchen erstmals in eigenen Abschnitten in FGE vor 1966 auf. Trotz neuen Namens "forstliche Raumplanung" und der allgemeinen Festlegung eines neuen Zieles

dafür, grenzt die konkrete inhaltliche Bestimmung der Raumplanungsaufgabe die Problemsicht der FB wiederum auf jene Probleme ein, die für die FB altbekannte Aufgaben sind oder zumindest in anderen Teilen des FGE normiert werden. **FRPL erweitert nicht die Problemsicht bzw. Zielsetzungen der Behörde**, sondern bietet ein neues Instrument, nämlich Planung zur Behandlung bekannter forstlicher Aufgaben an.

Vom Standpunkt der FB bedeutet diese Beschränkung der Zielsetzungen wesentliche Handlungserleichterung. Sie muß sich nicht mit materiell neuen Aufgaben befassen. Auf unbekanntem Terrain werden die Handlungen für die Beamten äußerst schwierig und führen zu nicht abschätzbaren Konflikten mit anderen Bürokratien, organisierten Interessen und Betroffenen. Die Einführung lediglich eines weiteren Instrumentes zur Erfüllung bekannter Aufgaben ist einfacher. Die Planung hat in diesem Fall besser abschätzbare Konflikte zur Folge. Vor allem aber muß sie nicht sehr effektiv sein, da zur Problemlösung noch andere, bereits bewährte Instrumente zur Verfügung stehen. Das neue Instrument **FRPL erweitert die Ressourcen** der FB, ohne ihr neue materielle Aufgaben zu übertragen (LINDBLOM 1968, S. 101 ff.).

Die Ressourcenmobilisierung kostet die FB zwar Arbeit für die Durchführung der Planung. Deren Umfang bleibt jedoch im FGE völlig offen und der Aufwand dient vorhandenen Zielen der FB. Die vollständige und unveränderte Übernahme des Vorschlages in den FGE 1966 stützt die obigen Überlegungen, daß gerade ein derart festgelegter Inhalt dem Handlungsplan der FB weit entgegenkommt.

Die konkrete Festlegung durch die FRPL bezieht sich im allgemeinen auf Zusatzaufgaben innerhalb von Problembereichen, die das Forstgesetz anderweitig wirksam regelt. Eine **Ausnahme bildet die "Abgrenzung von Flächen für die Inanspruchnahme von Waldgrund zu anderen als forstlichen Zwecken"** (FGE 1966). Diese Tätigkeit der FRPL ist nach den gesetzlichen Bestimmungen dem Rodungsverbot vorgeordnet. Die FB hat auf den von der FRPL bezeichneten Flächen Rodungsbewilligungen zu erteilen. Aus dieser Bestimmung gewinnt die FRPL normative Kraft und größere Bedeutung. Mit ihrer Übernahme in den FGE 1966 zeigt die FB die Bereitschaft, in der zentralen Frage der Waldflächenerhaltung verbindlich zu planen und die Entscheidung der FRPL zu überlassen.

Den Handlungsplan hinter dieser, in seiner Normativität und Konsequenz aus dem Rahmen der FRPL fallenden Bestimmung, erhellt ein Rodungskonzept aus demselben Jahr. Dieses wird von einem Mitglied der Expertengruppe aus FB, Ver-

bänden und Wissenschaft zur Forstrechtserneuerung eingebracht (BMLF 1966(1)). Das Konzept sieht die allgemeine Raumordnung als Optimierung der unterschiedlichen Raumansprüche an. Dazu könne die FRPL nur dann ihren wichtigen Beitrag leisten, wenn sie bereit sei, von dem absoluten Rodungsverbot abzugehen und in der Planung Wald als rodungsgesperrt bis rodungsmöglich zu differenzieren. Ein a priori-Waldflächenschutz könne in das umfassende Optimierungssystem der Raumordnung nicht aufgenommen werden.

Vieles spricht dafür, daß dieses Argument von der FB angenommen wird und die Übernahme der Regelung der Rodung durch die FRPL erleichtert (VB). Es basiert auf der Einschätzung, die allgemeine Raumordnung würde eine solche verbindliche Flächenordnung, die zwangsläufig den Wald mit einbezieht, zustandebringen. Dies ist ein weiterer Hinweis auf die großen Erwartungen und Gefahren, die die FB damals mit der aufkommenden Raumordnung verbindet. Um der Konkurrenz zuvorzukommen, will man schon lieber selbst die eigenen Handlungen planen. Die Planung an sich hält man für durchsetzbar. Trotzdem, oder vielleicht gerade weil niemand genau weiß, wie diese aussehen würde.

#### 4.1.1.3 Alternativer Gesetzesentwurf 1968

Bis zur Neugestaltung 1968 zeigen die FGE in der FRPL nur marginale Änderungen. Die Umbenennung von "Forstliche Raumordnung" in "Forstliche Raumplanung" symbolisiert das völlig abweichende Konzept für die Raumplanung im FGE 1968. Dem aus den vorhergehenden Entwürfen übernommenen allgemeinen Ziel geben sogenannte "Grundsätze der forstlichen Raumplanung" einen **neuen Inhalt**. Sie machen (mit meßbaren Kriterien!) die Erhaltung der Fläche des Waldes und seiner Beschaffenheit zu den ersten Grundzielen der FRPL. Die günstigste Verteilung der Bodennutzungsarten, insbesondere der Waldfläche, soll dessen Schutzwirkung für andere vor Lawinen, Wind etc. optimieren. Besonderen Schutz und Planung haben die Waldflächen in Gebieten mit Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten zu erfahren. Dem "Erholungsbedürfnis der Bevölkerung ist Rechnung zu tragen". Schließlich ist die "Koordinierung im Interesse der Gesamtwirtschaft anzustreben".

Die Ausführungen zur forstlichen Regionalplanung sprechen die Planungsaufgabe noch detaillierter an. Zum ersten Mal macht der FGE 1968 den Aufbau gesunder, standortsgerechter Wälder und die Umwandlung minderertrageicher in höherer-

tige Bestände zum Gegenstand der FRPL. Ein bestimmter Waldzustand muß gesichert werden. Brachland und sonstige Flächen sind aufzuforsten, Rodungen durch Neubewaldung von Ersatzflächen auszugleichen. **Forstliche Regionalpläne sollen demnach die quantitative und qualitative Ausbreitung der Waldfläche fördern. Darüber hinaus setzen sie Leitlinien für die Bewirtschaftung des Waldes.** Örtliche forstliche Raumpläne können Flächen mit guter Eignung für Siedlungszwecke als Rodungshoffungsland ausweisen. Diese Festlegung hat, wie im FGE 1966, für die FB verbindliche Wirkung. Die spezielle Eingrenzung der FRPL auf bestimmte Gebiete wie in den vorangegangenen Entwürfen fehlt 1968.

Aus der veränderten Formulierung der Raumplanungsaufgabe kann auf den Handlungsplan der FB geschlossen werden. Die ersten Entwürfe bringen zum Ausdruck, daß FRPL von der FB zu betreiben ist und in welchen Waldgebieten dies zu geschehen hat. Das heißt, die FB beabsichtigt (notgedrungen), in der Raumordnung mitzuwirken. Dabei stößt sie in den folgenden Jahren auf die nächste Konsequenz, daß sie planen muß. **Das Problem des FGE 1968 ist nicht, ob zu ordnen ist, sondern was geplant werden soll.**

Die Ziele des FGE sind als Handlungsanleitung zu allgemein. Sie sind nur dort relevant, wo andere Bestimmungen des FGE ihnen durch normative Regelungen Inhalt und Rückendeckung geben, wie z.B. in der Walderhaltung. Die Detailziele für den Regionalplan zeigen hingegen die Vorstellungen der FB von der Planung. Sie beziehen sich auf die Erhaltung der Ressource Wald und auf ihre Bewirtschaftung. Innerhalb des ihr vertrauten forstlichen Bereiches hat die FB Planungsansätze entwickelt. Das Planungsprogramm ist forstfachlich weitgehend festgelegt, da es sich um die Übernahme von Planungsaufgaben handelt, die in der Forstwissenschaft bereits seit vielen Jahren behandelt und in den Forstbetrieben zum Teil angewandt werden. Die FB beabsichtigt, unter der Bezeichnung "Forstliche Raumplanung" auf regionaler Ebene Teile der betrieblichen Forsteinrichtung zu übernehmen. Wie im FGE 1966 erscheint es der Behörde weiterhin notwendig, der FRPL Rodungsentscheidungen zu überlassen. Die neuen Inhalte der Raumplanung bedürfen nicht mehr des forstpolitischen Konzeptes der Waldfunktionen, sie stützen sich statt dessen auf betriebswirtschaftliche Planungsansätze. Ausdruck dafür ist auch die Abwanderung der normierten Wirkungen des Waldes von dem Gesetzesabschnitt Raumplanung in andere Teile des FGE.

Das Konzept von 1968 stößt sofort auf zweifache Kritik. Zum einen setzen ihm die beplanten Waldeigentümer vehementen Widerstand entgegen. Die staatliche Planung forstlicher Detailprobleme wird als Dirigismus, der mit dem Eigentums-

recht nicht mehr im Einklang stehe, abgelehnt (PRÄSIDENTENKONFERENZ 1968). Zum anderen fürchtet die Forstfachabteilung des BMLF eine zu starke Abhängigkeit der FRPL von den "Interessen der Gemeinschaft und der diese vertretenden Raumplanung" (BMLF 1968(1)). Die im Entwurf vorgesehene enge Bindung an die Raumordnungsgrundsätze der Länder und Gemeinden scheint ihr den Handlungsspielraum für forstbehördliche Planungen zu sehr einzuengen und aus einer forstwirtschaftlichen Planung eine unerwünschte allgemeine Raumplanung zu machen.

Obwohl beide Kritikstandpunkte einander in bezug auf die FRPL diametral widersprechen, denn die Waldeigentümerverbände wollen weniger forstliche Planung und die FASV wollen mehr forstliche Planung, entspringen sie demselben informalen Ziel, nämlich dem Streben nach Autonomie (CLARK et al. 1961, S. 158 ff.). Die Waldeigentümervertreter stellen sich gegen Einschränkungen durch die FRPL und die Forstfachabteilung des BMLF scheut wiederum die Kontrolle der FRPL durch eine allgemeine Raumplanung. Die Auseinandersetzungen um den FGE 1968 deuten damit zwei wesentliche informale Faktoren an, die die Ausgestaltung der FRPL maßgebend beeinflussen. **Die Waldeigentümer stehen grundsätzlich jedem planerischen Eingriff durch Behörden in ihren Wirtschaftsbereich völlig negativ gegenüber.** Die FB teilt dieses Ziel insofern, als sie alle planerischen Eingriffe in die Forstwirtschaft, die nicht von ihr stammen, ebenfalls bekämpft. Erst die konkretere Fassung im FGE 1968 führt der FB die Konflikthaftigkeit der FRPL deutlich vor Augen.

#### 4.1.1.4 Kompromiß 1969

Der Kompromißentwurf von 1969 zeigt die Wirksamkeit des Widerstandes in aller Deutlichkeit. Die auf Bewirtschaftung des Waldes bezogene Planung ist auf Waldgebiete mit besonders hoher Produktivität beschränkt und inhaltlich wieder völlig offen formuliert. Gebietsabgrenzungen, wo geplant werden soll, scheinen wie im FGE 1966 auf. Über die Inhalte der Planung geben keine aussagefähigen Grundsätze mehr Auskunft. Für das Ziel der Walderhaltung fehlt beispielsweise ein meßbares Kriterium. Die Beschreibung der Wirkungen des Waldes wird inhaltlich unverändert übernommen und auf 3 Kernbegriffe gebracht: auf die Nutz-, die Schutz- und die Wohlfahrtswirkung. Sie ergänzen wie 1967 die allgemeine Definition der Raumplanungsaufgabe.

Neben den Rodungsbestimmungen verweist ein weiterer Paragraph auf die FRPL. Zur Sicherung des Schutzwaldes kann der Landeshauptmann im Rahmen der FRPL oder unabhängig davon die Behörden mit einer Sanierungsplanung beauftragen. Insgesamt **wendet sich das BMLF im FGE 1969 wieder von der forstlichen Wirtschaftsplanung ab.** Es entwickelt jedoch keine inhaltlichen Planungsvorschläge für eine raumorientierte FRPL, sondern entschärft die Bestimmungen des FGE 1968 durch allgemeinere Formulierungen. Man gewinnt den Eindruck, daß zu diesem Zeitpunkt nach dem mißglückten Konkretisierungsversuch die Vorstellungen über die FRPL wieder äußerst unklar sind.

Die Suche nach geeigneten inhaltlichen Zielen für die FRPL kommt auch auf zwei Veranstaltungen zu diesem Thema deutlich zum Ausdruck. Die Hochschule für Bodenkultur veranstaltet im April 1968 gemeinsam mit dem Österreichischen Forstverein ein forstliches Raumplanungsseminar (ANONYMUS 1968, S. 1-3). Die forstlichen Teilnehmer sehen sich dabei mit dem Vordringen des neuen Gebietes der allgemeinen Raumordnung konfrontiert, an der forstliche Interessenvertretungen, forstliche Wissenschaft und die FB mitmachen wollen, ohne noch genau zu wissen, wie.

Im Jahr darauf stellt das BMLF 1969 die "Woche des Waldes" unter das Motto "Wald und Raumordnung" (BMLF 1969(1)). Die einschlägige Aussendung betont die "seit altersher" enge Verbindung von Wald und Raumordnung. Das FG habe mit der Rodungsbestimmung bereits vor über 100 Jahren die ersten Raumordnungsvorschriften geschaffen. Trotz dieses Anspruches der FB auf raumordnerische Kompetenz bleiben weitere Zielsetzungen der Raumordnung im dunkeln und die Informationsschrift beschränkt sich stattdessen auf die Hervorhebung des allgemeinen Nutzens des Waldes. Ihn und damit die Forstwirtschaft gelte es zu schützen, er "brauche in der Raumordnung Verständnis für seine Anliegen".

Verborgen hinter dem Begriff "Wald" formuliert die FB hierin auf populäre Weise eines ihrer informalen Hauptanliegen, nämlich die Sicherung der Forstwirtschaft und damit des forstbehördlichen Aufgabenbereiches vor der sich neu entfaltenden Raumordnung. Zu diesem Zweck will sie selber raumplanen. Sie behauptet von altersher, darin kompetent zu sein, und doch hat sie große Schwierigkeiten, konkrete Planungsinhalte zu finden.

#### 4.1.1.5 Forstgesetzentwurf 1971 und Begutachtungsverfahren

Die Zwischenentwürfe bis 1971 bringen kaum Abänderungen. Auch der FGE 1971 enthält keine neuen Zielsetzungen. Die Grundsätze der FRPL verzichten nunmehr auf die Verpflichtung zur Bewahrung des Waldes für künftige Generationen. Die Nachhaltigkeit wird jedoch von dem nachfolgenden Gesetzesabschnitt normiert. Zur engen Bindung der FRPL an die Rodungsbestimmungen und den Schutzwaldparagraphen kommt eine weitere Verankerung im Forstgesetz hinzu. Die FRPL erlangt einen gewissen Einfluß auf die Verteilung von Förderungsmitteln. Den Erläuterungen zum FGE ist das bereits mehrfach erwähnte Hauptziel der FB deutlich zu entnehmen. Die steigenden Raumplanungsaktivitäten in den Bundesländern drohen auf den Wald überzugreifen und die FB in eine Isolation zu treiben bzw. ihre alleinige Kompetenz über den Wald zu beschneiden. In der Begründung der FB zum FGE 1971 liest sich das wie folgt:

"Es darf nun nicht übersehen werden, daß bei Fehlen konkreter raumordnender Grundsätze und Richtlinien des Bundes das Forstwesen in eine Isolierung geraten müßte. Käme es soweit, dann müßte hingenommen werden, daß Entwicklungen Platz greifen, die ungünstige Auswirkungen für den Wald, letztlich sogar eine Gefährdung der Walderhaltung bringen, ohne daß auch nur auf diese Gefahren hingewiesen werden könnte. Für ein erfolgreiches Zusammenarbeiten aller maßgeblichen Stellen zur Behandlung von Raumordnungsproblemen, die einer gemeinsamen Lösung bedürfen, ist daher eine eindeutige gesetzliche Regelung über die forstliche Raumordnung unerlässlich .....

Den Anspruch zur FRPL legitimiert die FB durch die Sache selbst. Ohne FRPL wäre der Wald gefährdet. Diese Behauptung mag stimmen oder nicht. Wichtig ist hier, daß, wie oben gezeigt, eine Reihe von Gründen dafür spricht, daß **nicht die Walderhaltung, sondern die Kompetenzerhaltung über den Wald das Hauptmotiv der FB für die FRPL ist.** Aus dem Raumplanungsabschnitt ist nicht ersichtlich, wieso die Probleme einer gemeinsamen Lösung bedürfen und wie eine solche aussehen könnte. Klar gehen jedoch die Ansprüche der FB hervor, in Sachen Raumplanung auf allen Ebenen der Verwaltung mitzuwirken.

Der FGE wird zur Begutachtung ausgesandt. Der Kommentar des BMLF zu den eingelangten Stellungnahmen gibt Hinweise auf dessen Absichten in der FRPL (BMLF 1972(1)).

Das Hauptanliegen der FB, FRPL aufgrund des **Kompetenztatbestandes** "Forstwesen" betreiben zu können, ruft in den Stellungnahmen nur geringe Widerstände hervor. Der Verfassungsdienst des BKA bestätigt die Rechtsauffassung der FB. Andere Stellen begrüßen die FRPL oder nehmen sie zumindest ohne Protest zur Kenntnis.

Ablehnende Stellungnahmen treffen vom Österreichischen Arbeiterkammertag und dem Österreichischen Gewerkschaftsbund ein. Beide sprechen sich für ein umfassendes österreichisches Raumordnungsgesetz aus. Dieser Meinung schließt sich auch das Bundesministerium für Finanzen mit der Begründung an, nur eine Gesamtplanung des Bundes könne den sparsamen, wirtschaftlichen und zweckmäßigen Einsatz der Förderungsmittel gewährleisten. Diese Gegenargumente werden vom BMLF nicht sehr gewichtig eingeschätzt, vor allem weil eine Bundesraumordnungsregelung für Österreich noch nicht erlassen ist und darauf auch in absehbarer Zeit keine Aussicht besteht.

Die meisten positiven Stellungnahmen heben die **Walderhaltung** als wichtigstes Ziel der FRPL hervor. Es fehlt hier an Platz, um auf das bedeutende forstliche Problem der Walderhaltung einzugehen. Lediglich die Rolle der Walderhaltung für die FRPL soll betrachtet werden. Wie oben festgestellt, dient die Walderhaltung der FB zur Legitimierung ihrer FRPL. In das Handlungsprogramm findet die Walderhaltung jedoch erst in dem Planungsvorschlag 1968 Eingang. Bis zum FGE 1971 wird der Grundsatz der Walderhaltung wieder stark abgeschwächt.

Die von den Anfängen bis 1971 unverändert beibehaltene Kompetenz der FRPL, Rodungsflächen auszuscheiden, erhellt einen weiteren Aspekt der Walderhaltung in der FRPL. Die FB stellt sich zumindest nicht auf den Standpunkt, Wald muß unter allen Umständen Wald bleiben. Die **dogmatische Verteidigung der Waldfläche wird**, vielleicht mit Ausnahme des FGE 1968, **bis 1971 von der FRPL niemals betrieben.**

Zwei Haltungen können dafür verantwortlich sein, daß die Behörde in der FRPL einen, oberflächlich betrachtet, nur mäßigen Waldschutz betreibt. Einmal kennt jeder Forstbeamte aus seiner Erfahrung die historisch wechselnde Waldflächenausdehnung in Österreich. Regeln für die Waldflächenänderungen normiert die zentrale Rodungsbestimmung im FG. Einerseits erscheint absoluter Waldflächenschutz vor dem Bild der realen Entwicklung weltfremd, und andererseits würde die FRPL dann die Rodungsbestimmung entbehrlich machen. Eine solche weitreichende Konsequenz würde kein Forstbeamter dem neuen, unbekanntem Instru-

ment FRPL zutrauen. Der zweite Grund könnte in der damaligen Einschätzung der Planungsmöglichkeiten überhaupt liegen. Teile der FB halten es für möglich, mit der FRPL tatsächlich die Flächennutzung zu beeinflussen (VA, VB, BMLFA). In diesem Falle böte eine dynamische Handhabung der Rodungsbestimmungen die besten Voraussetzungen, Wald- und Siedlungsflächen zu entflechten und im Sinne der Raumordnung zu optimieren. Der Effekt könnte in Summe die beste Walderhaltung sein. Solche Überlegungen stellen sich gegen eine allzu dogmatisch auf die gegenwärtige Waldverteilung bezogene Walderhaltungsnorm in der FRPL. Nach außen hin betont die FB allerdings, daß sie mindestens so intensiv die Walderhaltung in der FRPL verankern werde, wie es die Stellungnahmen vorschlugen.

Insgesamt hält das BMLF als Ergebnis der allgemeinen Begutachtung des FGE 1971 die FRPL für wichtig und ohne allzu große Widerstände durchsetzbar. Wie aus zwei internen Papieren hervorgeht, setzt das BMLF nach 1971 ganz bewußt die Offensivstrategie zum Schutz ihres Aufgabengebietes vor der allgemeinen Raumplanung fort. Die Institutionalisierung der FRPL soll daher unter allen Umständen rasch gelingen (BMLF 1972(1) ; FGE 1972).

#### 4.1.1.6 Regierungsvorlage 1974

Die Vorbereitung eines neuerlichen FGE führt zu intensiver Arbeit am forstlichen Raumplanungskonzept. Mit einem Bündel von Strategien versucht das BMLF, die FRPL endgültig in FG und Vollziehung zu verankern.

Die radikale Vereinfachung der Planungsaufgabe soll deren Verwirklichbarkeit erleichtern. Das **Hauptanliegen des BMLF ist das baldige Vorliegen von Planungswerken und nicht die Lösung einer Planungsaufgabe.** Der Wald funktionsplan soll den weißen Raum außerhalb der Flächenwidmungspläne der Gemeinden ausfüllen und die Präsenz der FB sichern. Zielorientierte, in die Zukunft gerichtete Planungsüberlegungen sind daneben nicht so dringlich. Das neue Waldentwicklungsprogramm der FGRV 1974 weist zwar auf die Zieldimension hin, doch beschäftigt sich die FB mit der Klärung dieser für rationale Planung unverzichtbaren und schwierigen Probleme nicht weiter.

Im Vordergrund des Forschungsauftrages an den Lehrbeauftragten für forstliche Raumplanung an der Hochschule für Bodenkultur steht die konkrete Frage, was

denn alles in welcher Form in einen forstlichen Raumplan hineingeschrieben werden könne (BMLF 1972(2), VA ).

An Planungsinhalten greift die FB die Idee einer branchenbezogenen Planung für die Forstwirtschaft nach den negativen Erfahrungen 1968 im Rahmen der FRPL nicht wieder auf. Die programmatischen Ansätze in der Regierungserklärung Kreisky's vom 27.4.1970 zu einem "forst- und holzwirtschaftlichen Entwicklungsplan" werden vom Fachvertreter des BMLF als wirtschaftliche Branchenplanung interpretiert (TERSCH 1970). Obwohl der forst- und holzwirtschaftliche Entwicklungsplan als Teil des Aktionsprogrammes für die (allgemeine ) Raumordnungspolitik aufscheint, findet er keinen Eingang in die FRPL (BUNDESPRESSEDIENST 1970(1)). Die FB **belastet die Planungsaufgabe nicht mit der konfliktreichen und fachlich schwierigen Materie einer regionalwirtschaftlichen Planung.**

Mit der Selbstbeschränkung der FRPL möchte das BMLF zum einen Konflikte mit der eigenen Klientel vermeiden, zum anderen setzt es auch zur Konfliktentschärfung gegenüber der allgemeinen Raumordnung und den Bundesstellen auf Einschränkung des Planungsprogrammes. Da mit der FRPL der Bund erstmals unter Berufung auf eine Fachkompetenz, nämlich Forstwesen, verbindliche raumplanerische Ansprüche stellt, beschäftigt sich das Büro für Raumplanung des BKA intensiv mit der neuen Rechtskonstruktion im FG. Es strebt eine "eingehende" bundesinterne Prüfung in einem "interministeriellen Komitee" an (BKA 1973). Das BMLF möchte eine solche umfassende Abstimmung seines Planungskonzeptes vermeiden und versucht, in direkten Verhandlungen mit dem Büro für Raumplanung den Weg für den forstgesetzlichen Raumplanungsabschnitt zu ebnen (BMLF 1973(1)). Mit dem Ziel einer raschen Einigung schränkt das BMLF die FRPL in wesentlichen Punkten ein. Ihr Aufgabengebiet wird noch enger auf die rein forstlichen Belange eingeengt, um Kompetenzkonflikten mit der Landesraumordnung aus dem Weg zu gehen (BMLF 1972(3)). Der FGE verzichtet weiters auf die Selbstbindung des Bundes an die FRPL. Der FRPL wird damit jede direkte normative Auswirkung auf Bundesfachpolitiken genommen. Erst für eine derart in ihrer Auswirkung entschärfte FRPL hält das Büro für Raumplanung weitere Abstimmungen für entbehrlich und sieht sogar von der Diskussion der FRPL im Rahmen der ÖROK ab. Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft bringt in der Folge den neuen FGE zur FRPL diesem Gremium nur zur Kenntnis, ohne sich auf eine Abstimmung des Programmes im Rahmen der allgemeinen Raumordnung einzulassen (BMLF 1973(2)).

Ein weiterer Bereich von Hindernissen für die FRPL sind die informalen Vollzugsziele der FB selbst. Die FB gestaltet die FRPL vermehrt nur als "Vorentscheidung" für Verwaltungsverfahren aus und sieht von einer Vorwegnahme der forstbehördlichen Entscheidung in den Planungswerken ab (KRENDELSBERGER 1972). Dazu trägt die Auflösung all jener Verbindungen der FRPL mit dem FG bei, in denen die Planung Entscheidungen treffen könnte, an die sich der Vollzug anderer Bestimmungen des FG zu halten hätte. Neben der Bindung der Rodungsentscheidung nimmt die FGRV 1974 auch den Einfluß der FRPL auf die Förderung zurück. Nur die völlig unbedeutende Rolle der Planung in der Schutzwaldsanierung bleibt und die Pflicht kommt hinzu, aufgrund des FG erklärte Erholungswälder in den forstlichen Raumplänen auszuweisen. Von der Beachtung der FRPL für die Entscheidung in der Erklärung zum Erholungswald ist bezeichnenderweise nicht die Rede. **FRPL darf die bisher geübte Vollziehung des FG in Rodungsfragen, bei der Schutzwaldsanierung oder bei der forstlichen Förderung nicht zwingend beeinflussen.** Mit dieser Strategie baut die FB zwar möglichen unerwünschten Auswirkungen der noch nicht abzusehenden FRPL vor und wahrt ihre Autonomie, sie schwächt aber gleichzeitig die Wirkung dieses Instrumentes.

In diesem Sinne wird die Zielfestlegung für die FRPL überdacht. Das allgemeine, den Handlungsspielraum der FB kaum einschränkende Funktionenkonzept wird beibehalten. Es wandert, um die Erholungswirkung des Waldes erweitert, zwar in den ersten Paragraphen, der die Waldkultur definiert, ab. Die Waldkultur findet jedoch in der Umschreibung des Zieles der FRPL wiederum Anwendung.

Mit dem Verzicht auf Planung der Rodungsflächen nimmt die FGRV 1974 jene Kompetenz für die FRPL zurück, in der diese in allen vorausgegangenen Entwürfen einer der wichtigsten Bestimmungen des FG gleichgestellt war. Ohne dieses Recht fehlt der FRPL von vornherein die Möglichkeit, die Waldflächenverteilung vorausschauend planmäßig zu gestalten. Diese gravierende Schwächung der FRPL geht auf das Zusammenwirken zweier Faktoren zurück. Die SPÖ-nahen Fachvertreter, die nach dem Regierungswechsel 1970 mit wachsendem Gewicht an der Forstgesetzgebung mitwirken, sprechen sich ultimatim gegen die Vorwegnahme der Rodungsentscheidung durch die FRPL aus (ANONYMUS 1973). Ihrer Ansicht nach würde die Entscheidung über Rodungen durch den forstlichen Landesraumplanungsbeirat, "in dem die politischen Vertreter der Waldeigentümer großes Gewicht hätten, zwangsläufig zur Beseitigung des Waldes, vor allem im siedlungsnahen Raum, führen". Über diesen härtesten Kritikpunkt hinaus lehnen die SP-Vertreter die FRPL im Gleichklang mit der Arbeiterkammer und dem Öster-

reichischen Gewerkschaftsbund überhaupt ab. Sie halten eine auf forstliche Belange beschränkte Raumplanung für nicht sinnvoll, weil die Raumplanung auch alle benachbarten Bereiche, wie Landwirtschaft oder Fremdenverkehr, zu berücksichtigen habe.

Mit solch hartem Widerstand konfrontiert, der das gesamte Projekt der FRPL zu vernichten droht, wählt die Forstfachabteilung die bewährte, bereits mehrfach angewandte Strategie, die Wirkungen der FRPL zu beschneiden, um die FRPL überhaupt im FG normieren zu können. Der Verzicht auf die Planung von Rodungen fällt der FB umso leichter, als sie damit der auch von ihr vertretenen Tendenz entgegenkommt, den forstbehördlichen Vollzug von Bindungen an die FRPL zu entkoppeln.

Vorausschauend beachtet das BMLF bereits zu diesem Zeitpunkt drohende Vollzugswiderstände. Denn auch die Unterstützung durch die LFD muß erst gewonnen werden. Da diese den Hauptteil der Arbeiten ausführen müssen, hängt die rasche Durchführung der Planungen entscheidend von ihrer Mitarbeit ab. Im Jahre 1973 ruft das BMLF die w.o. erwähnte forstbehördeninterne Arbeitsgruppe ins Leben, die sowohl die Inhalte der Raumplanung klären als auch behördeninterne Widerstände gegen die neue Aufgabe abbauen soll (BMLFA ). Genauere Vorstellungen über die FRPL und die Einbeziehung breiterer Kreise in die neue Tätigkeit sowie die Schaffung vollendeter Tatsachen in Form von Probeplanungen verbessern die Chancen des BMLF zur Durchsetzung seiner Vorstellungen von der FRPL im Gesetzgebungsprozeß (HÄUSSERMANN 1977, S. 116). Gleichzeitig vermindern sie die Gefahr, Anforderungen an die Planungstätigkeit der Behörde im FGE festzulegen, die nur unter größeren Konflikten einlösbar wären.

#### 4.1.1.7 Beschlußfassung des Forstgesetzes 1975

Die FGRV 1974 gelangt ohne erneute Aussendung als reiner Behördenentwurf in den Nationalrat. In 17 Sitzungen erarbeitet ein eigener Unterausschuß erhebliche Änderungen, die die FRPL in besonderem Maße betreffen. Die 1975 auslaufende Legislaturperiode der SPÖ-Alleinregierung und die große Zahl der Sitzungen in der Zeit vom 15. Jänner bis 25. Juni 1975 legen den Schluß nahe, daß der Unterausschuß ernsthaft versucht, ein Forstgesetz noch 1975 zustandezubringen. Das Verhandlungsgewicht der ÖVP begünstigend wirken das Ziel der SPÖ, noch 1975 ein Forstgesetz einvernehmlich zu beschließen und die tiefe Verankerung

der ÖVP innerhalb der FB und der land- und forstwirtschaftlichen Interessenvertretungen (PÜTZ 1966, S. 184 f.). Wie auch die großen Veränderungen im FG zeigen, ist die parlamentarische Behandlung der FGRV 1974 im Unterausschuß alles andere als eine Alibiaktion. Hier fallen die Entscheidungen nicht nur in Sachen FRPL (PLESCHBERGER 1985, S. 659). So starke Abänderungen von Regierungsvorlagen bilden im österreichischen Gesetzgebungsprozeß die Ausnahme (PELINKA, WELAN 1971, S. 68).

Der Unterausschuß kürzt und **verändert** die Mittel der FRPL **radikal**. Der letzte Rest der Normativität der FRPL wird fallengelassen. Etwaigen, aus der FRPL für die betroffenen Waldeigentümer erwachsenden Konsequenzen ist damit die Spitze genommen. Ihre Interessenvertretungen haben sich stets gegen eine Verplanung der Forstbetriebe durch die FB ausgesprochen. Das FG 1975 bleibt, wie die FGRV 1974 im Gegensatz zu allen vorhergehenden FGE von Bestimmungen frei, die sich an der FRPL zu orientieren hätten. Mithin ist festgelegt, daß die FRPL **keine direkte rechtliche Bedeutung für die Vollziehung** des FG 1975 erlangen kann.

Betrachtet man dieses Ergebnis der Beratung, so wird zu den Handlungsplänen der Beteiligten klar: **Jeder einzelne weiß genau, was er nicht will**. Über konstruktive Ansätze zur FRPL bestehen dagegen nur sehr verschwommene Vorstellungen (BMLFA). Interessenübereinstimmung kann lediglich in der sogenannten "außenpolitischen Basis" gefunden werden (BMLFA, VA). Die FRPL erscheint nur zweckmäßig zur Verhinderung anderer nichtforstlicher Planungen im Wald.

Dieses negativ definierte Ergebnis legt die Frage nach der Lobby für die FRPL im Unterausschuß nahe. Die Befürworter der FRPL sind im Unterausschuß 1974 gegenüber dem bisherigen Forstgesetzgebungsprozeß vermindert. Der erste, aus dem Nahbereich der ÖVP stammende Impulsgeber zur FRPL fehlt und vertritt die Sache der FRPL auch bei weitem nicht mehr so stark wie in den 60er Jahren. Die Initiative für eine bestimmte Form der Planung ist auf die FB übergegangen.

Weiter oben wurde dargelegt, daß die FB vor allem einen Plan will und ihr die aktive Planung, d.h. zukunftsbezogene Beurteilung forstlicher Probleme, weniger dringlich erscheint. Zum Zeitpunkt der Verhandlung hat die FB bereits Probepläne angefertigt, die auf Darstellung von Sachverhalten beschränkt sind. Darüber hinausgehende Planungsansätze fehlen aus den genannten Gründen sowohl im Bereich der regionalen forstbetrieblichen Planung als auch auf dem Gebiet der

Raumentwicklung. Die vom Planungsanspruch her nur rudimentären Probepläne der FB passen sich bruchlos in den vom FG 1975 beschlossenen allgemeinen Rahmen ein und keiner der Beteiligten vertritt im Unterausschuß weiterentwickelte Raumplanungsansätze. Die Lobby für eine planerisch anspruchsvolle FRPL ist im Unterausschuß daher nicht zu schwach, sondern gar nicht vorhanden.

Unter diesen Bedingungen erscheint das Zustandekommen des positiven Beschlusses für die FRPL und ihre Normierung sogar als eigener Gesetzesabschnitt erklärungsbedürftig. Die Gründe dafür sind naheliegend. Der Abschnitt FRPL ist nach seiner konsequenten Entschärfung seit 1971 nicht mehr sehr konfliktträchtig. Zudem nennt jede Gruppe im Unterausschuß ihre Bedenken, und diese können ohne größere Widerstände im neuen FG 1975 berücksichtigt werden. Das Resultat, ein weitgehend entschärfter und restriktionsloser Gesetzestext, ist für niemanden eine Gefahr und verspricht, eventuell gegen andere "außerforstliche Planungen" nützlich zu sein. Der einzige direkt Betroffene, die FB, erhält durch den sehr allgemeinen Gesetzesauftrag einen Freiraum, den sie für eigene Ziele bereits zu nutzen begonnen hat. Bedenkt man die großen Interessengegensätze über andere Bestimmungen der FGRV 1974, so wird verständlich, daß der **Raumplanungsabschnitt ein leicht zu erzielendes Ergebnis** für den Unterausschuß ist, das man sich nicht entgehen lassen will. Seine Aufnahme in das FG bringt, so gesehen, nur Vorteile, seine Ablehnung müßte hingegen zumindest mit neuen Argumenten begründet werden.

#### 4.1.2 Akteure und Instrumente der forstlichen Raumplanung

##### 4.1.2.1 Impuls zur forstlichen Raumplanung und erster Forstgesetzentwurf 1966

Die FB übernimmt die ihr von außen vorgeschlagenen Akteure und Instrumente zur FRPL mit kleinen Ergänzungen vollständig in den ersten FGE 1966. Er legt fest, wer sich mit der FRPL zu beschäftigen hat und was zu tun ist. **Instrument der FRPL sind Pläne.** Als regionale Pläne können sie das Bundesgebiet, Landesgebiet oder nur Teile der Länder umfassen. Daneben besteht die Möglichkeit zu lokalen Plänen, die sich auf ein gesamtes Gemeindegebiet oder nur Teile davon beziehen. Die FB ist noch sehr unsicher, in welchen Gebieten und in welchem Umfang forstliche Raumpläne ihren Zielen entsprechen. Mit dem FGE 1966 läßt sie sich diesbezüglich alle Wege offen.

Der FGE 1966 versucht auf mehrfache Weise, den **Einfluß der FB auf die allgemeine Raumplanung zu sichern** und zu vergrößern. Er verpflichtet den Landeshauptmann, immer dann die Ausarbeitung regionaler forstlicher Raumpläne anzuordnen, wenn in einer Region irgendwelche anderen Raumpläne vorliegen oder im Entstehen sind. Zusätzlich ist der Landeshauptmann berechtigt, wenn es für die Erreichung der Ziele der FRPL zweckmäßig erscheint, auch in anderen Regionen forstliche Raumpläne in Auftrag zu geben. In Gemeinden, die bereits einen Flächenwidmungsplan haben, gibt der FGE 1966 der BFB die Möglichkeit, die Erstellung lokaler forstlicher Raumpläne anzuordnen. Eine generelle Verpflichtung dazu besteht nicht.

Man erkennt das Ziel, daß forstliche Raumpläne dort als Gegengewicht möglichst rasch entstehen müssen, wo forstfremde Planungen auf den Wald überzugreifen drohen. Der FGE 1966 verpflichtet die Landesbehörden aber nicht, flächendeckend über ganz Österreich zu planen. Für Gebiete, die einer planmäßigen Gestaltung der waldbezogenen Raumentwicklung bedürfen, sichert der FGE 1966 keinen forstlichen Raumplan. Der Mitteleinsatz ist für solche Zwecke lediglich an eine **Kann-Bestimmung** gebunden.

Die Stellung der FRPL gegenüber der Landesraumplanung soll auch durch die Landesgesetzgebung gestärkt werden. In Ausführungsbestimmungen zum FGE 1966 hat der Landesgesetzgeber die nähere Ausgestaltung der FRPL sowie "überhaupt die Sicherung eines Zusammenwirkens bei der Erstellung forstlicher Raumordnungspläne mit anderen Planungsstellen" zu regeln. Noch eine zusätzliche Bestimmung stellt die aufgrund des Art. 10 Abs. 2 B-VG gegebene Delegationsmöglichkeit in den Dienst der FRPL. Das Land hat ganz generell festzulegen, "auf welche Weise Forstsachverständige bei Maßnahmen der Raumordnung bzw. Gemeindeplanung zu hören sind".

Das zweite, zu jenem Zeitpunkt weniger dringliche Problem der **inhaltlichen Gestaltung** forstlicher Raumpläne löst die FB ebenfalls mit verschiedenen Instrumenten. Für die notwendige, aber konfliktreiche Zielfestlegung bedient sie sich durch die Forstwissenschaft legitimierter Begriffe aus der forstlichen Funktionenlehre. Mittel zur Erfüllung der wenig konkret festgelegten Aufgaben braucht die FB keine anzugeben, da sie die Planerstellung einerseits auf die LFB und andererseits auf Fachleute übertragen hat. Im Auftrag und nach Richtlinien der LFB sind zur Ausarbeitung forstlicher Raumpläne Forstfachorgane der Behörde oder der Landwirtschaftskammer, Ziviltechniker und forstliche Spezial-

sten für das Fachgebiet der Raumplanung berechtigt. Diese Planer müssen die Probleme der Planung stellvertretend für das BMLF lösen. Der FGE 1966 gibt dazu, wie oben ausgeführt, eine nur höchst unvollständige Anleitung.

Die Grenzen der FRPL sind jedoch umfassend und genau bestimmt. Die FRPL hat alle forstgesetzlichen Bestimmungen zu beachten. Da das FG die für die Behörde manifesten Konflikte regelt, ist aus der Sicht der FB damit festgelegt, daß die FRPL formal ihre Handlungskompetenz nicht beschneiden kann.

Konfliktregelungsmechanismen außerhalb der rechtlichen Ebene lassen sich nicht in Gesetzen festschreiben. Die Wirkung der FRPL auf die informale Interessendurchsetzung stellt jenen Bereich dar, wo das BMLF den forstlichen Raumplan nicht so genau und sicher auf seine informalen Ziele ausrichten kann. Hier vor allem ist es den Vertretern der FRPL gelungen, das Mißtrauen gegen die Neuerung, die unwägbares Risiko mit sich bringt, abzubauen. Sie erreichen vom BMLF nicht nur eine positive Erklärung zur planmäßigen forstlichen Raumentwicklung, sondern auch die wesentlich wirksamere Verankerung eines Instrumentes, des forstlichen Raumplanes, im FGE 1966.

#### **4.1.2.2 Alternativer Gesetzesentwurf 1968**

Das Problem 1968 heißt: Was soll geplant werden? Zur Beantwortung dieser Frage gibt das BMLF den formal völlig gleichbleibenden Instrumenten einen anderen Inhalt. Allgemeine Planungsziele werden durch konkrete Aussagen ersetzt. Die forstlichen Regionalpläne bekommen forstlich klar umschriebene Planungsaufträge. Dem örtlichen forstlichen Raumplan überträgt der FGE 1968 u.a. detailliert die Kompetenz, Waldland mit guter Eignung für Siedlungszwecke für Rodung verbindlich (!) vorzusehen.

Die gehaltvollen Normen verdeutlichen die Aufgaben der unterschiedlichen Beteiligten an der FRPL. Die Gemeinde erlangt mit der Ermächtigung zur örtlichen FRPL eine wichtige Position. Einschränkend wirken die vorgesehene gutachtliche Überprüfung durch die FB und die generelle Bindung an die Planungsgrundsätze des FGE 1968. Der LH bzw. die LFB haben mit den forstlichen Regionalplänen regionale forstliche Probleme zu bearbeiten. An Planungstechnik gibt der FGE 1968 keine weiteren Details vor, denn die traditionellen Planungsinhalte lassen sich mit den bekannten und erprobten forstbetrieblichen Planungs-

methoden bewältigen. Den Forstfachleuten räumt der FGE 1968 kein Monopol mehr auf die Erstellung forstlicher Raumpläne ein.

Von den Instrumenten zur Sicherung des Einflusses der FB bzw. der FRPL auf die Landesraumplanung verzichtet der FGE 1968 auf die Ermächtigung der Landesgesetzgebung, die Beziehung der FB zu Landes- und Gemeindeplanung gesetzlich zu regeln. Er sieht jedoch nach wie vor die landesgesetzliche Normierung der Ausgestaltung der Pläne und der Koordinationsbestimmungen vor.

Der genannte heftige Widerstand gegen den FGE 1968 gründet vor allem in den an den Instrumenten erkennbaren Konsequenzen der FRPL für Betroffene in der Forstwirtschaft. Die Waldeigentümerversreter lehnen den Versuch der forstbetrieblich orientierten FRPL derart vehement ab, daß es zu keiner weiteren Diskussion über die dafür vorgeschlagenen Instrumente kommt (PRÄSIDENTEN-KONFERENZ 1968).

Die zweite Stoßrichtung der Kritik zielt auf die zu starke Position der Gemeinde, die einer Auslieferung der FRPL an die allgemeine Raumplanung gleichkomme. Sie wird von der Fachabteilung des BMLF und von den Waldeigentümerverbänden vorgebracht (BMLF 1968(1)(2)). Die forstlichen Kritiker halten die vorgesehenen Einflußmöglichkeiten auf die Gemeinde für derart schwach, daß sie fordern, falls aus Verfassungsgründen kein anderer Weg gangbar sei, als die lokale FRPL in die Gemeindekompetenz zu überstellen, auf die Normierung der FRPL im FG überhaupt zu verzichten. Die Auseinandersetzungen um den Akteur Gemeinde zeigen das Bestreben der forstlichen Verbände und der Fachabteilung des BMLF mit aller Deutlichkeit, **nur Instrumente für die FRPL zuzulassen, die für sie voll kontrollierbar sind**. In dem Sinne setzen sich die Forstexperten auch für die gesetzliche Normierung der ausschließlichen Planungsausführungsbezugnis für Forstfachleute ein. Die FRPL solle deren Monopol in Waldfragen nicht schwächen, sondern im Gegenteil bestärken.

#### 4.1.2.3 Verstärkung der Instrumente 1969

Während das BMLF in dem FGE 1969 bezüglich der Zielsetzung den Eindruck vermittelt, daß es auf seine forstlichen Planungsziele verzichtet hat, verschafft es sich in demselben Entwurf Instrumente, die gut in der Lage wären, solche Planungen zu leisten. Der FGE verlangt zwar nicht ausdrücklich einen solchen Einsatz, er hält aber die Möglichkeit dazu offen. So überläßt der FGE 1969 die

nähere Ausgestaltung der Planungsaufgabe einer Verordnung des BMLF. Die FB versucht, einen Beschluß für den Gesetzestext zustandezubringen, indem sie die Konflikte auf den Zeitpunkt der Erlassung der Verordnung und deren Vollziehung verschiebt.

Formal werden die Instrumente der FRPL im FGE 1969 verstärkt. Forstliche Raumpläne des Bundes und der Länder sind als Verordnungen zu erlassen. Sie haben die Verbindlichkeit ihrer Planungen im Detail zu regeln.

Der FGE 1969 unterscheidet nunmehr drei Stufen der Raumplanung. Der forstliche Bundesraumplan wird vom BMLF ausgearbeitet. Vor seiner Erlassung sind die beteiligten Länder und die Landwirtschaftskammern zu hören. Die Bestimmungen über die forstlichen Regionalpläne der Länder übernimmt der neue FGE mit Ausnahme der konfliktreichen inhaltlichen Zielfestlegungen aus den vorhergehenden Entwürfen.

An der örtlichen FRPL hält die FB nach wie vor fest. Zusätzlich zum Begutachtungsrecht der FB dient eine weitere Bestimmung zur Sicherung forstlicher Interessen im Flächenwidmungsplan. Aus den alten FGE taucht 1969 wieder die Beschränkung der Planersteller auf Forstfachleute auf. Selbst die Ermächtigung der Landesgesetzgebung wird wie vor 1968 voll zur Stärkung der FRPL eingesetzt. Die Art und Weise der Beiziehung von Sachverständigen des Forstwesens bei allen den Wald betreffenden Gestaltungsmaßnahmen des Raumes ist von den Ländern generell zu regeln. Das BMLF schafft 1969 zusätzliche Ressourcen für die FRPL, die für unterschiedlichste, noch im dunkeln liegende Ziele nutzbar sein könnten.

#### 4.1.2.4 Forstgesetzentwurf 1971 und Begutachtungsverfahren

Bis 1971 setzt sich die Linie der Verstärkung des Instrumentariums der FRPL fort. Die Dreigliederung der FRPL wird beibehalten. Der FGE 1971 bezeichnet die örtliche FRPL als Aufgabe im übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinde. Ihre forstlichen Pläne sind nun an die Zustimmung des LH gebunden. Dies bedeutet gegenüber der Begutachtung eine verstärkte Kontrolle der Gemeindeplanung durch die FB. Die neu festgelegten Instrumente bringen dem BMLF mehr Kompetenz als den LFB, denn für die Bundesraumplanung wird die Form der Verordnung beibehalten, während die forstlichen Regionalpläne der LH nur als Kundmachung zu verlautbaren hat.

Völlig neu wird auf Bundesebene ein **forstlicher Raumordnungsbeirat** eingerichtet. Ihm gehören an: "a) Je ein Vertreter der im Hauptausschuß des Nationalrates vertretenen Parteien, b) vier Vertreter der Waldeigentümer, c) zwei Angehörige des forsttechnischen Dienstes der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung, d) vier Experten der Raumplanung, die besonders mit den Problemen der Wohlfahrtsfunktion des Waldes und denen des ländlichen Raumes überhaupt vertraut sind .". Offiziell begründet der FGE 1971 den Raumordnungsbeirat mit der Notwendigkeit zur Abstimmung der FRPL mit forstpolitischen Maßnahmen und den Gegebenheiten sonstiger Raumplanungen. Der Beirat ist ein interessantes neues Instrument der FB, um alte Probleme der FRPL zu lösen. Durch die Einbeziehung politischer Mandatäre und Raumplanungsfachleute aus den Bundesländern kann er das Gewicht der FRPL gegenüber anderen Landesraumplanungen erhöhen und damit dem einen informalen Grundziel der FRPL dienen.

Zum zweiten ist die Frage nach konsensfähigen Inhalten der forstlichen Raumpläne noch immer offen. Der FGE 1969 spricht von verbindlichen Wirkungen der FRPL. Das besagte solange wenig, als deren Inhalt nicht absehbar ist. Mit Vorstellungen dazu ist das BMLF 1968 gescheitert. Über die Verbindlichkeit der FRPL macht der FGE 1971 mit Ausnahme der Rodungsbestimmungen keine Angaben mehr. Zwei Aufgaben bleiben demnach ungelöst, zu denen der neue Beirat beitragen könnte: Was soll der materielle Gehalt der Pläne sein und welche Konsequenzen sollen sie haben? Das BMLF kann den Widerstand gegen seine Raumpläne im Beirat testen und diese unter Umständen auch besser durchsetzen. Dabei werden allerdings nur etablierte Interessenvertretungen aus dem Nahbereich der Forstwirtschaft beachtet. Der Beirat soll die Wirkungen der Pläne zusätzlich beeinflussen, festlegen und legitimieren.

Im Begutachtungsverfahren äußern zahlreiche Stellen den Wunsch, auch im Beirat vertreten zu sein. Das BMLF setzt sich jedoch für die Beibehaltung der vorgeschlagenen Zusammensetzung ein und begründet dies mit sachlichen Erfordernissen der Planungsaufgabe (BMLF 1972(1)). Insbesondere spricht es sich gegen die zahlenmäßige Ausweitung der Mitglieder aus. Man gewinnt den Eindruck, daß sowohl das BMLF als auch außenstehende Stellen den Beirat als ernsthaftes und u.U. wirkungsvolles Instrument der FRPL einschätzen. Das BMLF wird ein solches Gremium nur solange unterstützen, als die dort geschaffene Interessenkonstellation zu Abstimmungsergebnissen führt, die dem forstbehördlichen Handlungsplan nicht widersprechen. Die Schöpfer des FGE 1971 meinen, mit dem forstlichen Raumordnungsbeirat erfolgreich und für sie zielführend zusammenarbeiten zu können.

#### 4.1.2.5 Intensive Suche nach Instrumenten 1971 - 1975

Nach der für die FRPL insgesamt erfolgreichen Begutachtung 1972 beginnt sich das BMLF in den 70er Jahren, in denen überall von Raumordnung gesprochen wird, noch wesentlich intensiver mit der FRPL zu beschäftigen. Dies äußert sich nicht in einer Diskussion und Klärung der Probleme und Ziele, die es zu bearbeiten gilt, sondern in Überlegungen, wie so ein forstlicher Raumplan aussehen könnte. Um der FB auf ihrem weiteren Weg zu folgen, empfiehlt es sich zu trennen zwischen dem, was an gesetzgeberischer Programmatik von ihr bis zum Forstgesetzbeschuß vorgeschlagen und vertreten wird und der verwaltungstechnischen Pragmatik einer Planerstellung, die die FB ab 1971 zu lösen beginnt.

#### 4.1.2.5.1 Gesetzgebungsprogramm bis zur Regierungsvorlage 1974

Wie angeführt stellen sich zu diesem Zeitpunkt zwei Probleme für die FRPL. Die Pläne sollen in absehbarer Zeit vorliegen und ihre Konsequenzen von den FB jederzeit unter Kontrolle gehalten werden können. Diese Ziele versucht das BMLF durch eine radikale Umgestaltung der Instrumente besser zu erreichen.

Die örtliche FRPL als Aufgabe der Gemeinde erscheint ungeeignet. Trotz Bindung an die Zustimmung des LH und Planerstellung nur durch Forstfachleute bildet die Eigenständigkeit der Gemeinde ein schwer einschätzbares Risiko für die Interessen der FB. Außerdem kann die FB auf die Gemeinde nur wenig Druck ausüben, um die Planerstellung rasch zu verwirklichen.

Die informalen Bedenken der Forstfachabteilung des BMLF finden in der rechtlichen Bewertung des BKA-Verfassungsdienstes wichtige Unterstützung (BKA 1972). Die örtliche Raumplanung sei nicht pauschal dem übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinde zuzuordnen, sondern wäre zum Teil auch Bestandteil des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde. Die örtliche Planungskompetenz der Gemeinde im eigenen Wirkungsbereich umfasse insoweit forstliche Angelegenheiten, als funktionale örtliche Ziele der FRPL im Vordergrund stünden. Nach diesem Gesichtspunkt wäre die örtliche FRPL "nochmals zu überprüfen". Mit der stärkeren Ausrichtung auf überörtliche Fragen, die nicht mehr ausschließlich innerhalb des Gemeindegebietes lösbar sind, hat die Forstfachabteilung damit ein Argument in der Hand, den ungeliebten Planungsträger Gemeinde mit rechtlichen Argumenten aus der FRPL wieder auszuschließen (KRENDELSBERGER 1972).

Dadurch wird der Weg für die **völlige Übernahme der FRPL in die eigene Verwaltungstätigkeit** frei.

Anstelle der örtlichen forstlichen Raumpläne tritt der Waldfunktionsplan. Er wird von der BFB ausgearbeitet und bedarf der Zustimmung des LH. Dementsprechend behandelt der Waldfunktionsplan i.d.R. eine größere Raumeinheit als die Gemeinde, nämlich den politischen Bezirk. Da er normative Wirkung haben soll, sieht das BMLF in Analogie zu der Erstellung der Flächenwidmungspläne eine öffentliche Auflage vor, während der jedermann zu begründeten schriftlichen Stellungnahmen berechtigt ist (FGRV 1974 § 12 (3), (4)).

Während die Waldfunktionspläne vorwiegend flächenbezogen forstliche Sachverhalte darstellen sollen, geht die Ausarbeitung von Maßnahmen auf Bundes- und Landeswaldentwicklungsprogramme über (FGE 1972, 1973; FGRV 1974 § 11). Ein forstbehördeninternes Konzept aus dem Jahre 1972 unterscheidet normative Maßnahmen von empfehlenden und fördernden (BMLF 1972(4)). Die FGRV 1974 sieht über solche Einzelheiten hinweg und läßt Umfang wie Inhalt der Waldentwicklungsprogramme weitgehend offen, indem sie die Beschränkung der Programme auf ausgewählte Probleme ermöglicht. Die vorwiegend textlich abzufassenden Entwicklungsprogramme sind als Verordnung zu erlassen. Das Bundeswaldentwicklungsprogramm hat das gesamte Bundesgebiet zum Gegenstand. Die Verpflichtung für Landeswaldentwicklungsprogramme besteht nur dann, wenn ein solches zur Koordinierung mit anderen Raumplanungen auf Landesebene erforderlich erscheint. Die Planungsinstrumente der FRPL werden demnach sowohl nach den räumlichen Ebenen Bund-Landörtlich getrennt, als auch in ihrer planungstechnischen Bedeutung verschieden ausgestaltet. **Die wesentlich inhaltsreicher normierte Darstellung von Sachverhalten steht einem völlig unbestimmten planerischen Programm in bezug auf Maßnahmen gegenüber.**

Bereits 1972 findet die Forstfachabteilung des BMLF ein weiteres Instrument zur Einwirkung auf die allgemeine Raumplanung (FGE 1972). Das **"forstlich dominierte Koordinationsmodell"** sieht im Falle von Überschneidungen zwischen Raumplänen aller Art und den forstlichen Raumplänen eine forstliche Unbedenklichkeitsprüfung vor. Soweit diese positiv ausfällt, bietet die FRPL "großzügig" die Übernahme der Pläne, also etwa eines Flächenwidmungsplanes, der Waldflächen behandelt oder eines Fremdenverkehrsentwicklungsplanes, der auf den Wald Bezug nimmt, in die FRPL als festen Bestandteil derselben an. Eine solche Koordination sichert der FB in allen den Wald betreffenden Planungsaussagen den Vorrang.

Diese Konstruktion eröffnet aber auch anderen Planungsträgern die Möglichkeit, an der FRPL der FB mitzuarbeiten und ihre Pläne über den Wald der FB nur zur Überprüfung vorzulegen. Insbesondere der **Waldfachplan** gibt privaten Planern, wie etwa größeren Waldeigentümern, die Chance, anstelle der FB in ihrem Wald selbst raumplanerisch tätig zu werden. Das BMLF versteht das Mitwirkungsangebot über den Waldfachplan als Mittel, um Widerstände der Waldeigentümer gegen die Waldfunktionspläne abzubauen (KRENDELSBERGER 1972).

Auf das noch im FGE 1971 vorgesehene Instrument zur Bestärkung der FRPL mithilfe der Ermächtigung der Landesgesetzgebung zur Normierung der Beiziehung forstlicher Sachverständiger zu allen Landesplanungen verzichtet die FGRV 1974. Der BKA-Verfassungsdienst äußerte schwerwiegende Bedenken gegen diese Ermächtigungsbestimmung, da er keine Kompetenz des BMLF bzw. des Bundes sieht, um die Landesregierungen innerhalb ihrer Landeskompetenz Raumordnung, gestützt auf die Bundeskompetenz Forstwesen, zu irgendetwas zu ermächtigen. Die gleichzeitige Stützung einer landesgesetzlichen Bestimmung auf die Kompetenzregelung Art. 10 (2) (Ermächtigung der Landesgesetzgebung zu Ausführungsbestimmungen) und Art. 15 (1) (Selbständiger Wirkungsbereich der Länder) des B-VG sei nicht zulässig (BKA 1972).

Die Verfassung zieht hier den Bestrebungen des BMLF harte Grenzen. Die vom BKA geforderte Klärung der unscharfen Formulierung im FGE 1971 hätte eine Beschränkung erzwungen, die der Bestimmung die erhoffte Bindewirkung auf die allgemeine Raumplanung der Länder nimmt. Das BMLF verzichtet daher notgedrungen auf dieses Instrument. Der Verlust wiegt weniger schwer, weil auch das "forstlich dominierte Koordinationsmodell" und der forstliche Raumordnungsbeirat denselben Zielen dienen soll.

Die FGRV 1974 sieht das nunmehr als forstlicher Raumplanungsbeirat bezeichnete Koordinationsgremium mit denselben, nur allgemeiner bestimmten Aufgaben wie 1971 vor. Ohne unmittelbaren Zusammenhang zur FRPL war 1971 aufgrund eines Initiativantrages der ÖVP gegen die Minderheitsregierung der FPÖ ein Erholungswaldgesetz beschlossen worden (VA; ANONYMUS 1971). Sein § 5 normiert den frühen FGE entsprechend den forstlichen Raumordnungsbeirat. Die Gesetzwerdung macht deutlich, daß dieses Instrument in seiner ursprünglichen Zusammensetzung von den Waldeigentümerverbänden bzw. der ÖVP, und nicht von der neuen Regierungspartei SPÖ getragen wird. Entsprechend seiner bereits rechtsgültigen Verankerung findet der Beirat auch Eingang in die FGRV 1974, aller-

dings mit geänderter Zusammensetzung. Anstatt der drei Vertreter der politischen Parteien gehören ihm je zwei Vertreter der Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs, der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, des Österreichischen Arbeiterkammertages und des Österreichischen Gewerkschaftsbundes an. Sieht man vom Vorsitzenden ab, so nehmen die sozialpartnerschaftlichen Vertreter im forstlichen Raumordnungsbeirat die Hälfte aller Plätze ein. Der Einfluß von Institutionen, die nicht unmittelbar mit der Forstwirtschaft verbunden sind, ist gegenüber der Beiratszusammensetzung 1971 wesentlich gestärkt. Sowohl die FB als auch forstliche Interessenvertretungen vermögen die Beschlüsse des Raumplanungsbeirates nur schlecht vorherzusehen und zu beeinflussen. Der neue forstliche Raumplanungsbeirat entspricht daher den Wünschen des BMLF nicht mehr so gut (BMLFA).

Die Ursachen für die Veränderung der Zusammensetzung des Beirates liegen zum einen in den Beteiligungsforderungen der sozialpartnerschaftlichen Verbände. Zum anderen scheint auch das seit der Regierungsübernahme durch die SPÖ 1970 im BMLF allmählich geänderte politische Kräfteverhältnis die Zurückdrängung von Waldeigentümervertretern und die Aufnahme von Arbeiterkammertag und Österreichischem Gewerkschaftsbund in den Beirat begünstigt zu haben (BMLFA, VB, ANONYMUS 1973). Mit dem Ausweichen auf einen sozialpartnerschaftlich bestimmten Beirat finden die bisherigen Vertreter des BMLF in der FGRV 1974 einen Kompromiß, der für die SPÖ-nahen Verhandler gerade noch annehmbar erscheint. Wie gezeigt, stellt der forstlichen Raumplanungsbeirat in dieser Form allerdings für keinen Vertreter des BMLF mehr ein wirklich wertvolles Instrument dar.

#### 4.1.2.5.2 Arbeit an der Planerstellung 1972 - 1975

In dieser Phase begnügt sich das BMLF nicht mehr mit der Umformulierung des Raumplanungsabschnittes in FGE und der Neubenennung von Planungsmitteln. **Es schreitet, ohne daß genau abzusehen wäre, ob und wann ein neues FG ihm dazu den gesetzlichen Auftrag geben würde, zur probeweisen Vollziehung seines FGE.** In Ergänzung der w.o. angeführten Gründe für diesen Entschluß ist auf den Wald funktionsplan des bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hinzuweisen, der zu diesem Zeitpunkt bereits als Programm konkrete Formen angenommen hat (BAYER.STAATSM. 1971, BAUMGART 1973). Allein der gleiche Name des österreichischen Wald funktionsplanes spricht dafür,

daß diese ausländischen Vorbilder bekannt sind. Sie lassen für die FB den Wald-funktionsplan als eine realisierbare Planungstechnik erscheinen.

Den Ansatzpunkt zu den ersten Planungskonzepten bilden Vorschläge von dem einschlägigen Institut an der Hochschule für Bodenkultur. Von den darin gründlich behandelten Planungsinstrumenten vom Waldentwicklungsplan bis zum Waldfachplan greift sich die FB nur den Waldfunktionsplan heraus. Ihre folgenden Anstrengungen gelten nur seiner Ausgestaltung. Logischerweise sieht das Konzept der FRPL die widerspruchslöse Ableitung: Bundeswaldentwicklungsprogramm - Landeswaldentwicklungsprogramm und schließlich Waldfunktionsplan vor. Die Verwaltung versucht nicht, der Planungslogik zu folgen. **Sie beginnt mit der Gestaltung des konkreten Planes auf der untersten Stufe.**

Wie oben erwähnt, haben die Waldentwicklungsprogramme den Charakter programmatischer forstpolitischer Erklärungen zur Raumentwicklung. Die FB erwartet aus diesen Elaboraten anscheinend nur allgemeine Aussagen, die einerseits die Ableitung konkreter Planungen nicht gestatten und andererseits mit jeglichem Waldfunktionsplan ohne Schwierigkeiten in Einklang gebracht werden können. Die planende lokale FB erhofft von der textlichen und z.T. kartographischen Ausformulierung der Waldentwicklungsprogramme für die Orientierung ihrer eigenen Handlungen nur wenig. Das heißt nun nicht, daß es keine forstpolitischen Entwicklungsziele gäbe. Es bedeutet nur, daß nach Ansicht der FB zu deren Festlegung die offiziell formulierten Waldentwicklungsprogramme weniger beitragen als vorhandene Handlungsorientierungen, wie FG oder informale Ziele. Im Kommentar zur FGRV 1974 ist dazu folgendes zu lesen: Waldfunktionspläne und Waldentwicklungsprogramme können zeitlich unabhängig voneinander erstellt werden, "da ein Zielkonflikt durch die gemeinsame Bezugsbasis des Forstgesetzes auszuschließen ist" (!). Das zu diesem Zeitpunkt herrschende Planungsverständnis in der FB trägt noch zusätzlich zur empirischen Richtigkeit dieser Auffassung bei, denn alle Aufmerksamkeit wird der Zustandserfassung gewidmet. Diese bleibt, unabhängig, welche Zielaussagen auch immer zukünftig kommen werden, unverändert.

Der wissenschaftliche Vorschlag zählt in einer langen Liste erhebbare forstliche Sachverhalte auf. Die Sachverhalte stellen eine bunte Mischung aus bekannten forstwirtschaftlichen Problemen mit neuen raumbezogenen Kriterien ohne einheitliches Gliederungsprinzip dar. Inhalt des neuen Waldfunktionsplanes könnten sein: die Waldeigentumsverhältnisse; natürliche Grundlagen; Grundlagen für Forstschutz; nicht rohstoffbezogene Waldfunktionen; Waldflächen, die durch

andere Rechtsgebiete beeinflusst werden; oder auch Kennwerte, wie z.B. Fremdenbetten je Hektar Wald etc. und schließlich Planungen. Darunter versteht der Vorschlag die Ausscheidung von Flächen, auf denen mit Ausnahme der neuartigen Schaffung von Erholungseinrichtungen nur bekannte und auch bisher bereits geübte forstwirtschaftliche Maßnahmen zu setzen wären. Völlig neu ist dagegen der Vorschlag, Waldflächen zu Kleinregionen zusammenzufassen. Dies könnte nach Gesichtspunkten des Waldzustandes, der Bewirtschaftung, der Besitzstruktur oder der Erholungsnutzung erfolgen.

Die Planungsarbeit der FB besteht nun in der **Darstellung einer Auswahl der vorgeschlagenen Kriterien in Form eines Planes**. Dazu entwirft das BMLF eine Reihe von Arbeitsanleitungen, die in der AG-FRPL mit Vertretern der LFD diskutiert und an einzelnen Beispielen praktisch erprobt werden. Von allem Anfang an soll der Plan aus Karten und Textteil bestehen. In der ersten Anleitung findet man nur eine sehr grobe Gliederung der Planinhalte in forststatistische Angaben, natürliche Grundlagen und forstlich normative Sachverhalte. Alle Planungen werden "zurückgestellt" und die Idee der Kleinregionen fallengelassen. Das Ergebnis ist die Darstellung der räumlichen Lage einer Unzahl forstlicher Sachverhalte auf über 20 Karten der Problemregion. Mit enormem Arbeitsaufwand wird eine in ihrer Fülle unübersichtliche Sammlung von Details produziert.

Aus den Erfahrungen in mehreren Probegebieten formuliert die FB bereits im Juli 1974 Richtlinien für die Erstellung von Waldfunktionsplänen. Darin zeigen die Bemühungen um Systematisierung der Einzelheiten gewisse Fortschritte. Dem Plan wird eine allgemeine Beschreibung der natürlichen Gegebenheiten des Planungsraumes vorangestellt. Der Versuch zur weiterführenden Gliederung der forstlich normativen Sachverhalte, Grundlagen und Planungen faßt die Einzeltatbestände zu Untergruppen, allerdings nach völlig verschiedenen Prinzipien, zusammen. So gibt es z.B. "Wälder mit hoher landeskultureller Bedeutung" und daneben die Untergruppe "Wälder, die außerforstlich beeinflusst werden" und schließlich die Untergruppe "Waldflächenänderungen". Was an vorhandener Statistik irgendwie zum Thema paßt, soll nach wie vor in "sozial- und wirtschaftsstrukturellen Übersichten statistischer Art" seinen Platz im Waldfunktionsplan bekommen. Eine Ausweitung des Textteiles sowie seine Ergänzung um tabellarische Übersichten dient der Entlastung der Karten. Auf ihnen sind nur mehr in beschränkter Anzahl rechtliche (z.B. Eigentumsverhältnisse), wirtschaftliche (z.B. Wälder mit hoher wirtschaftlicher Intensität), ökologische (z.B. Waldbrandgefahr) und soziale (z.B. Erholungswälder mit hoher Inanspruchnahme durch die Bevölkerung) Tatbestände,

die mit Wald in Verbindung gebracht werden können, dargestellt. Ein **übergreifendes Ordnungsprinzip** und die Verknüpfung mit Planungszielen und Maßnahmen **fehlt** weiterhin. Die FB denkt in erster Linie an eine räumlich gegliederte Sammlung von konkreten, zum großen Teil statistisch erfaßten Informationen über den Wald.

Einzelne Daten sollten, den heutigen Raumordnungskatastern vergleichbar, je nach Wunsch anderen Stellen zugänglich sein. Dazu sieht die FB die Vervielfältigung und den Verkauf einzelner Kartenblätter vor.

Die Diskussion in der AG-FRPL mit den Vertretern der LFD bringt eine Veränderung der Planinhalte. Eine Zweiteilung trennt die Sachverhalte in (1) Grundlagen und (2) Funktionen und Leistungen des Waldes.

Die **Grundlagen** greifen fünf Punkte heraus: Waldeigentumsverhältnisse, Wuchsgebiete, forstwirtschaftliche Nebennutzungen, Forstschutzerfordernisse und Waldflächenverteilung. Die Angaben über die sozioökonomische Gliederung der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe und über den Fremdenverkehr fallen weg. Die Grundlagen umfassen Entscheidungskriterien, die im forstgesetzlichen Vollzug bislang auch berücksichtigt werden. **Auf die Einführung der ohnehin spärlichen neuen Gesichtspunkte des wissenschaftlichen Raumplanungsvorschlages läßt sich die FB lieber nicht ein.**

Im zweiten Abschnitt wird zum ersten Mal der Begriff **Funktionen** des Waldes zum übergeordneten Gliederungsprinzip. Die Abschnittsbezeichnung erklärt auch gleich, was damit gemeint ist, nämlich die positiven Wirkungen des Waldes. Darunter lassen sich die Abschnitte Wälder mit hoher landeskultureller Bedeutung und Wälder, die außerforstlich beeinflußt werden, zusammenfassen. Die einzelnen Unterpunkte bezeichnen nach wie vor völlig unterschiedliche Sachverhalte mit längst eingeführten, mehr oder weniger konkreten Begriffen, wie z.B. Windschutzstreifen, Bannwälder für Quellschutz, Naturparke oder Erholungswälder mit hoher Inanspruchnahme durch die Bevölkerung.

Im Dezemberentwurf der Richtlinien gewinnt das Funktionskonzept allmählich an Gesicht. Der Abschnitt Grundlagen behält seinen Inhalt unverändert bei und soll nunmehr schwerpunktmäßig im Textteil behandelt werden. Der Überbegriff Funktionen und Leistungen des Waldes gibt den **Rahmen für die neue Gliederung**: (1) Nutzfunktion, (2) Schutzfunktion, (3) Wohlfahrtsfunktion und (4) Erholungsfunktion. Mit der Nutzfunktion gelangen einige neue Angaben zur forstwirtschaftlichen Produktion (wie z.B. Beschäftigtenzahl in der Forst- und Holzwirtschaft)

in den Waldfunktionsplan. Der Schutzfunktion geben die Begriffe Schutzwald und Bannwald einen erfaßbaren Inhalt. Dagegen fehlen für die Wohlfahrtsfunktion erhebliche Sachverhalte. Als einzige finden sich Naturschutzgebiete und Sperrgebiete für den Erholungsverkehr (?!). Die Erholungsfunktion soll die Bedeutung des Erholungswaldes im Planungsgebiet aufzeigen. Die Aufgabe erscheint zwar leichter verständlich als die Wohlfahrtsfunktion, doch fehlen der FB auch hier genauere Vorstellungen über den Gegenstand.

Die **kartographische Darstellung** wird auf drei Karten konzentriert, und zwar auf die Waldeigentumskarte, die Bewaldungsdichtekarte und die Waldfunktionskarte. Die Waldfunktionskarte stellt nicht die Funktionen an sich dar, sondern die ihnen zugeordneten Sachverhalte, wie z.B. Wasserschutzgebiet oder Erholungswald. Aus der jeweils mit einer Funktion übereinstimmenden Farbgebung ist auch die Funktionszuordnung aus der Karte zu erkennen.

Im Jahre 1975 intensiviert die FB die Entwicklung von Waldfunktionsplänen. Die Tiroler LFD kritisiert als Mitglied der AG-FRPL das bestehende Konzept als, wie bayrische Erfahrungen zeigen, viel zu arbeitsaufwendig und insgesamt unzweckmäßig. Sie unterbreitet einen detailliert ausgearbeiteten **Gegenvorschlag** (BMLFA, B). Dieser lehnt sich sehr stark an Vorbilder aus der bayrischen Funktionskartierung und vor allem an die Funktionskartierung Schweizer Landschaftsplaner an (LF7). Er setzt sich für die Konzentration des Waldfunktionsplanes auf das wichtigste, nämlich die Waldfunktionen, ein. Die vielen forstwirtschaftlichen Einzelsachverhalte und Entscheidungskriterien sollen nicht in Kartenform dargestellt werden, da sie die Übersichtlichkeit der Waldfunktionspläne zerstören. Aus der vorgeschlagenen Karte des Waldfunktionsplanes sind die wichtigsten Funktionen des Waldes an unterschiedlich gefärbten Flächen auf einen Blick zu erkennen. Das Programm unterscheidet vier Hauptfunktionen. Für jede sieht es die Darstellung ihrer Bedeutung in vier Stufen von 0-3 vor. Da auf derselben Waldfläche alle vier Funktionen i.d.R. gleichzeitig auftreten, ergibt sich für jede Fläche eine vierziffrige Kennzahl, die die lokale Bedeutung von Nutz-, Schutz-, Wohlfahrts- und Erholungsfunktion charakterisiert.

Das BMLF greift diese Idee weitgehend auf und arbeitet sie auf der Tagung der AG-FRPL im Frühjahr 1975 in Graz in die neuen Richtlinien ein. Die **Hauptfunktionen** werden mit Hinweis auf den § 1 des FGE allgemein definiert. Einzelne Spezialfunktionen legen den Inhalt der Funktionen weiter fest. In den Spezialfunktionen tauchen wieder die altbekannten Begriffe der bisherigen FGE und

der forstbehördlichen Vollzugspraxis auf. Beispielsweise geben die Spezialfunktion Wasserschutzgebiet oder Erholungswald der ausgeschiedenen Wohlfahrts- bzw. Erholungsfunktion erst ihren Inhalt. Aus der Waldfunktionskarte ist einerseits der forstfachlich verständliche Sachverhalt und andererseits die neue definierte Bewertung der von ihm repräsentierten Hauptfunktion zu entnehmen.

Für die Wohlfahrtsfunktion findet die FB 1975 einen brauchbaren Inhalt. Sie wird von Wäldern erfüllt, die für Wasservorkommen und Klima oder gegen Luftverunreinigungen und Lärm als Schutz dienen. In den vorhergehenden Entwürfen wurden solche Sachverhalte noch der Schutzfunktion zugerechnet. Die Trennung von dem Teil, der als Schutzfunktion weiterhin kartiert wird, erfolgt fließend und willkürlich, ohne explizites Trennungskriterium. Man vergleiche dazu etwa: Schutz gegen Wind ist Schutzfunktion und Schutz gegen Kaltluftschäden ist Wohlfahrtsfunktion.

Die FB versucht die **Bewertungsfrage** durch Übernahme des Kriteriums der "Bewirtschaftungsbeeinflussung" aus den Waldfunktionskartierungen der Bundesrepublik Deutschland zu lösen (ARBEITSGRUPPE LANDESPFLEGE 1974). Aus der erforderlichen Rücksichtnahme der Waldbewirtschaftung auf die Funktion ergibt sich die lokale Bedeutung der Funktion. Z.B. hat eine Funktion dann besonders große Bedeutung, wenn sie die Ausrichtung der Waldbewirtschaftung bestimmt.

Neben der Funktionskarte sehen die Richtlinien die Waldeigentumskarte und (nicht verpflichtende) Sonderkarten für sonstige Sachverhalte vor. Die Grundlagenkapitel des Textteiles werden noch einmal stark gekürzt. Außer der Einteilung in politische Verwaltungseinheiten und Stichworte zur Bevölkerungsentwicklung und Fremdenverkehr bleiben nur forstliche Sachverhalte weiterhin Inhalt dieses Abschnittes. Das neue Konzept wird sogleich in einem Probeplan in der Region Graz und Umgebung umgesetzt.

Anhand dieses Beispiels stellt das BMLF den Waldfunktionsplan den versammelten Behördenvertretern auf der Forstdirektorenkonferenz im April 1975 vor. Die Landesforstdirektoren sehen in der FRPL einen nicht unerheblichen zusätzlichen Arbeitsaufwand auf die LFD zukommen. Die Durchführbarkeit der Richtlinien erscheint ihnen noch nicht völlig geklärt. Insbesondere für die Ausscheidung und vierstufige Bewertung der Funktionen wünschen sie sich von der AG-FRPL ein **"praktikables Verfahren"** (BMLFA). Obwohl die Frage nach der Planung und damit der Aufgabe der Waldfunktionspläne im Raum steht, wahrscheinlich aber nicht gestellt und empirisch nachweisbar nicht beantwortet wird, gibt die Forstdirektorenkonferenz zu den vorliegenden Planinhalten ihre generelle Zustimmung.

Dem methodischen Konzept der chronologischen Handlungsbeschreibung folgend, muß die Darstellung der Verwaltungstätigkeit hier unterbrochen werden, um die Verhandlungen der FRPL im parlamentarischen Unterausschuß und die Gesetzwerdung der FRPL am 3. Juli 1975 einzuschieben. Auf den Handlungsablauf der FB scheint die parlamentarische Formulierung und Beschlußfassung des Gesetzesauftrages zur FRPL keinen unmittelbaren Einfluß zu haben. Eine Zäsur im Behördenhandeln ergibt sich durch die gesetzliche Einführung der FRPL 1975 nicht. Die doch bestehenden Zusammenhänge werden w.u. behandelt. Vorerst sind einige in diesem Abschnitt zutagegetretene Faktoren des **Handlungsplanes der FB** zusammenzufassen.

- (1) Das wichtigste Instrument zur Problemlösung ist der **konkrete Waldfunktionsplan** im Sinne einer dokumentierten Aussage der FB über die gesamte Waldfläche in Österreich.
- (2) Auf die Ausrichtung auf die Zukunft oder auf bestimmte Ziele, die erst genau beschrieben und gerechtfertigt werden müßten, wird verzichtet. Sie sollen (zunächst) die **Planerstellung nicht erschweren**. Über die Erhebung bestehender Tatbestände vermeint die FB rascher zu einem Plan zu kommen.
- (3) Die Frage nach den **Planungszielen** wird in die Zukunft **verschoben** und auch informal nicht besprochen. Das baldige Vorliegen faktischer Pläne spricht sehr früh für die Vollziehbarkeit des Programmes zur FRPL.
- (4) Die traditionellen Probleme der **forstbehördlichen Vollzugstätigkeit** sind wichtige **Auswahlkriterien** für den Planinhalt. Neue regionalwirtschaftliche oder raumplanerische Fragestellungen werden sukzessive ausgeschieden. Dafür nennen die Forstbeamten zwei Begründungen (BMLFA, B, LF6, 7). Erstens wären solche Informationen für das forstliche Behördenhandeln nur unnützer Arbeitsaufwand. Die forstwirtschaftlichen Daten des Waldfunktionsplanes könne man eher brauchen. Zweitens finden sich forstfremde Daten in besserer Form in anderen Quellen und für solche Fragestellungen sei die FB weder rechtlich kompetent noch fachlich in der Lage, eine sachgerechte Lösung zu entwickeln.
- (5) Die FB hat Schwierigkeiten, für die zahlreichen forstwirtschaftlichen Sachverhalte ein **Ordnungsschema** zu finden. Diese Tatbestände wurden von ihr bisher in unterschiedlichen, voneinander getrennten Aufgabenbereichen verwendet (z.B. Wegebau, Rodungsverhandlungen etc.). Ihre Zusammenfassung erfolgt im Waldfunktionsplan zuerst nur über den gemeinsamen Raum, in dem sie vorkommen. Erst im Laufe der Arbeit setzen sich diese Waldfunkti-

onen als Gliederung durch. An einigen Sachverhalten, die in dieses Konzept nur schlecht hineinpassen, wie z.B. an den Eigentumsverhältnissen, hält die FB zusätzlich fest. Das zeigt, die Funktionen sind kein Auswahlprinzip zur Erfassung der Wirklichkeit, sondern ein **Gliederungsschema von bereits** (vor allem durch die Verwaltungsroutine) **ausgewählten Sachverhalten**.

- (6) Die Funktionen haben zunächst für die FB keinen eigenen Informationswert. Die FB stellt daher im Waldfunktionsplan die Sachverhalte als solche dar und ordnet sie nur zum Teil nach den Funktionen.
- (7) Erst mit dem Vorschlag aus Tirol findet die Methode der **Waldfunktionskartierung** aus den wissenschaftlichen Kreisen der Landschaftsplaner und Landespfleger in den österreichischen Waldfunktionsplan Eingang. Die FB übernimmt sie für die Darstellung im Plan wegen ihrer vorzüglichen Eignung für übersichtliche, einfach zu erstellende und dabei doch optisch wirkungsvolle Karten. Darüber hinaus zieht sie die logische Konsequenz und unternimmt den Versuch, die **Funktionen selbst** und nicht mehr die nach ihnen gegliederten altbekannten Sachverhalte zu bestimmen und **zu messen**.
- (8) Die **technischen Probleme und Kosten** für die Waldfunktionspläne werden von der FB sehr **genau bedacht**. Der große Arbeitsaufwand für die Planung zieht für die Inhalte bestimmte Grenzen. Der Text gibt bessere Möglichkeiten als die Plandarstellung, ungeklärte Probleme in allgemeinen Formulierungen zu behandeln.
- (9) Um die Unterstützung weiterer Kreise in der FB zu gewinnen, halten die forstlichen Raumplaner die Präsentation eines praktischen **Beispiels** für wirkungsvoller als die ausführliche Begründung ihres Planungshandelns.

#### 4.1.2.6 Beratung im Unterausschuß und Beschlußfassung über die Instrumente der forstlichen Raumplanung 1975

Die einzige konsensfähige Aufgabe der FRPL ist die Stärkung der Stellung der Forstwirtschaft nach außen hin gegenüber den Ansprüchen der allgemeinen Raumplanung. Entsprechend erfahren die Instrumente im Unterausschuß eine Reduzierung und Umgestaltung. Der forstliche Raumplanungsbeirat wird fallengelassen, ebenso die forstlichen Bundes- und Landesentwicklungsprogramme.

Die Interessenkonstellation im Unterausschuß könnte den Verzicht auf den wesentlichen Teil der Instrumente verständlich machen. Die Einigung auf Zukunftsprogramme für die Forstpolitik erfordert entweder einen breiten Konsens innerhalb der beteiligten Gruppen oder eine stark dominierende Regierungspartei. Beides ist in der Verhandlungssituation der FGRV im Unterausschuß nicht der Fall. Der Konsens ist seit dem Regierungswechsel nicht mehr und die Stärke der Regierungspartei noch nicht gegeben (VB, BMLFB, PLESCHBERGER 1985, S. 660).

Mit dem Wegfall der Entwicklungsprogramme und dem Verzicht auf jegliche Normativität der Pläne erscheint der Raumplanungsbeirat auch den Interessenvertretungen nicht mehr so wichtig. Mit dem Waldfachplan bleibt ihnen immer noch ein Einflußmittel auf die FRPL, falls dies erforderlich sein sollte. Diese knappen Hinweise mögen genügen, da in dieser Arbeit nicht der gesamte Entscheidungsprozeß, sondern lediglich die Handlungen der FB interessieren. Es wurde bereits auf die Bedenken der FB gegenüber dem Beirat und der Gering-schätzung der Entwicklungsprogramme von seiten der FB hingewiesen, von denen sich die Behörde keine gravierenden Konsequenzen für ihre Raumplanungstätigkeit erwartet.

Das FG 1975 überträgt die Aufgaben der Waldentwicklungsplanerstellung ausdrücklich dem LH. Das BMLF hat die Pläne jedoch zu genehmigen. Damit soll die Stellung der FRPL gegenüber den als einflußreich erachteten Landesplanungen gestärkt werden. Diese Bestimmung schafft einen Ersatz für die gestrichenen Instrumente älterer FGE, wie dem forstlichen Raumplanungsbeirat, der Ermächtigung der Landesgesetzgebung und der forstlich dominierten Koordination mithilfe der Unbedenklichkeitsprüfung. Die FGRV 1974 sah die Ausarbeitung der Waldfunktionspläne durch die Bezirksbehörde und die Zustimmung des LH vor. Die nunmehrige Erstellung durch den LH und die Zustimmung durch das BMLF erhöht formal den Einfluß des BMLF auf die Bezirkspläne. Dieser Zugewinn gleicht den Wegfall des Bundesraumplanes weitgehend aus und entspricht dem Handlungsplan der FB besser. Denn die Initiative zur FRPL wird vom BMLF getragen.

**Insgesamt läßt sich seit 1971 eine kontinuierliche Arbeit der FB an der FRPL feststellen. Die erheblichen Veränderungen an den Instrumenten im FG wirken sich jedoch auf die Arbeit der FB nicht mehr aus als in der Namensänderung von Waldfunktionsplan zu Waldentwicklungsplan. Begünstigend für die Übereinstimmung zwischen den**

Absichten des BMLF und dem beschlossenen FG wirken sowohl der **Entscheidungsprozeß im Unterausschuß** als auch der besondere **Handlungsplan des BMLF**. Erst das Zusammenwirken beider Seiten erklärt das Ergebnis, das nur auf den ersten Blick als völlige Manipulation der Gesetzgebung durch die FB erscheint.

Wie gezeigt, vertritt der Unterausschuß gegenüber der FRPL keine neuen Ideen, sondern die Beteiligten verlangen Kürzungen des Programmes überall dort, wo sie negative Folgen für die eigenen Interessen fürchten. Von Kürzungen können von vornherein keine neuen Impulse auf den Vollzug ausgehen. Sie eröffnen der FB im Gegenteil die Chance, durch geschickte Verteidigung einzelner Bestimmungen den Handlungsspielraum für den von ihr beabsichtigten Planungsprozeß offenzuhalten. Als Taktik bewährt sich zu diesem Zweck wieder einmal die "Verallgemeinerung der Normen". Die zahlreichen Unbestimmtheiten und Unvollständigkeiten des forstgesetzlichen Planungsprogrammes geben wenig Steuerungsinformation, aber umso größeren Freiraum, in den sich die forstbehördlichen Planungsabsichten im Endeffekt mühelos einfügen.

Von seiten des BMLF kommen zwei Faktoren zum Tragen. Erstens übt das BMLF in der FRPL **Selbstbeschränkung** im Sinne des Vorausgehorsams. In zahlreichen Vorbesprechungen und FGE testet das BMLF die Interessenlage bezüglich FRPL ab und schätzt, wie das Ergebnis zeigt, die politischen Restriktionen richtig ein. Seine Planungsanstrengungen gelten zunächst nur einem konsensfähigen Kernbereich der FRPL und verzichten auf anspruchsvollere Planungsversuche. Zweitens erweitert das BMLF aber auch seinen Handlungsspielraum durch gezielten **Aufbau von Durchsetzungsressourcen**. Mit der Präsentation konkreter Probestellen auf der Forstdirektorenkonferenz schafft es erste Tatsachen in der FRPL. Aufgrund der Vorbereitungsarbeiten entwickelt das BMLF darüber hinaus viel genauere Vorstellungen von der FRPL als alle anderen Vertreter im Unterausschuß. Schließlich ist das BMLF an der Neuformulierung des Gesetzesabschnittes im Unterausschuß federführend beteiligt. Sein Vorsprung an Information und seine unmittelbare Mitwirkung sichern dem BMLF eine starke Verhandlungsposition (PETERS 1984, S. 188).

Aus der Sicht des Vollzuges begünstigt noch ein weiterer Faktor die Autonomie des BMLF. Denn die FB hält selbst die geringen Restriktionen des Gesetzesprogrammes nicht lückenlos ein, ohne daß daraus für sie unangenehme Folgen erwachsen. Das belegen die nicht eingeklagten Widersprüche zwischen FG, Verordnung und WEP.

Das BMLF hat offensichtlich den ihm gebotenen Handlungsspielraum in einer der letzten Phasen der Politikformulierung im Unterausschuß mit einigem Erfolg zu nutzen verstanden.

#### **4.2 Empirische Analyse anhand der Entstehung genereller Weisungen zur forstlichen Raumplanung**

Ohne deutliche Zäsur durch die Beschlußfassung des FG 1975 setzt die FB die Arbeit an der Entwicklung von Programmen für die FRPL fort. In der Formulierung der einschlägigen Verordnungen und Richtlinien des BMLF beteiligen sich die LFB vor allem über die bereits erwähnte AG-FRPL. Zusätzlich bearbeiten die LFB bereits vor dem FG 1975 Raumordnungsprobleme auf Landesebene und erwirken Lösungsprogramme in Form von Erlässen der Landesregierung. Im Anschluß an die Behandlung der Politikformulierung auf Bundesebene erfolgt die Analyse der Politikformulierungsbestrebungen auf Landesebene.

##### **4.2.1 Verordnungen und Erlässe des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft**

###### **4.2.1.1 Zielsetzungen der forstlichen Raumplanung**

Die Zielfindungsprozesse nach 1975 sind von zwei Faktoren geprägt. Zum einen schränkt das FG 1975 die Aufgabe der FRPL auf die Erstellung eines Raumplanes ein, dessen normative Konsequenzen und damit Zielsetzungen der Unterausschuß soweit wie möglich beseitigt hat. Zum anderen nimmt der Konkurrenzdruck der allgemeinen Raumplanung für die FB nach 1975 konkretere Formen an. Dem normativen Teil der Raumplanung, dem Flächenwidmungsplan, ist mit der bundesweiten FRPL nicht beizukommen. Da diese schwierige Aufgabe jedoch den LFB überlassen bleibt und die Bundes- und Landesraumplanung sich nicht zu durchschlagenden Planungsinstitutionen entwickeln, verliert die allgemeine Raumplanung für das BMLF viel von ihrem Schrecken. Das Gewicht ihrer sehr unbestimmten und allgemeinen Zielinhalte und Maßnahmen wird zudem noch durch die kompetenzabgrenzenden rechtlichen Schranken vermindert. Die Unbestimmtheit des forstgesetzlichen Auftrages und die nur verschwommenen Ansprüche der allgemeinen Raumplanung an den Wald führen zu einer Zielverschiebung. In der AG-FRPL werden informale Überlegungen angestellt, wie die zwar schwa-

che, aber doch neugeschaffene Ressource FRPL bestmöglich einzusetzen wäre. Das heißt, die **FB sucht nach Zielen und Problemen, die mit dem neuen Instrument erfolgreich zu lösen wären.** Bereits in dieser Phase steht das Instrument gegenüber den nur undeutlichen Zielen im Zentrum der Aufmerksamkeit der FB.

Als Folge taucht das Problem der Legitimierung der WEP in der Öffentlichkeit auf. Zu dessen Entschärfung trägt die Neueinführung des formalen Zieles bei, daß der **WEP in erster Linie nur der FB diene.** Die in der Verordnung festgeschriebene Ausrichtung auf die FB immunisiert den WEP gegen Kritik von außen und baut gleichzeitig das Mißtrauen betroffener Waldeigentümer und sonstiger Gruppen gegen die Verplanung ihrer Rechte ab. Darüber hinaus entspricht diese Einschränkung der FRPL der neuen Durchsetzungsstrategie, die von der AG-FRPL allmählich klarer erkannt und entwickelt wird. Die folgenden Kapitel bringen die Entstehung dieser Strategie in allen Einzelheiten.

Die FB legt nach wie vor großen Wert auf die **Erhaltung und den Ausbau ihres Handlungsspielraumes.** Die Öffentlichkeit wird in der forstlichen Fachpresse im Jahre 1976 erstmals über den erfolgreichen Abschluß der Vorarbeiten am WEP informiert (BMLF 1976(2)). Auch die von Vertretern des BMLF verfaßten Fachartikel über den WEP der folgenden Jahre berichten über Erfolge und fertige Ergebnisse und Konzepte, allerdings ohne diese ernsthaft zur Diskussion zu stellen (SCHOLZ 1979; LACKNER 1980). Die inhaltliche Bearbeitung offener Probleme ist bereits Jahre früher unter Ausschluß der Öffentlichkeit und damit frei von unmittelbarer Stellungnahme einzelner Gruppen erfolgt (HEINRICH 1982, S. 96).

Noch stärker wirkt sich der Zeitvorsprung - und damit gleichzeitig Informationsvorsprung - bei der Erlassung der Verordnung aus. Die FB formuliert die Verordnung erst, nachdem die Richtlinien zum Waldentwicklungsplan in allen Einzelheiten klargestellt sind. Zum Zeitpunkt der Aussendung der Verordnung zur Begutachtung (15.9.1977) weiß die FB daher ziemlich genau, wie die aufgrund der Verordnung zu erlassenden Richtlinien und WEP aussehen werden.

Die Interessenvertretungen müssen sich hingegen mit den allgemeineren Aussagen der Verordnung begnügen, die nur teilweise, wo und wie es der FB zweckmäßig erscheint, vom Kommentar erläutert und begründet werden. Vom Endprodukt, dem WEP, können die begutachtenden Stellen daraus ein nur undeutliches Bild gewinnen. Trotz dieser Benachteiligung der Interessenvertreter fallen ihre Stellungnahmen im Vergleich zur Begutachtung des Gesetzesabschnittes "Forstliche

Raumplanung" ausführlich aus (BMLF 1977(1)). Die teilweise ablehnenden Haltungen forstlicher Interessenvertretungen haben keine erkennbaren Auswirkungen auf den Text der Verordnung, die anschließend rechtskräftig vom BMLF erlassen wird. Die Reaktionen im Begutachtungsverfahren erleichtern der FB jedoch die Abschätzung von zukünftigen Widerständen gegen die WEP.

#### 4.2.1.2 Instrumente der forstlichen Raumplanung

##### 4.2.1.2.1 Wendepunkt von Salzburg 1976

Der Beschluß des FG 1975 bewirkt unmittelbar nur den neuen Namen Waldentwicklungsplan für den forstlichen Raumplan. In voller Kontinuität ihrer bisherigen Tätigkeit versucht die AG-FRPL auf der Tagung im Februar 1976 in Salzburg den Auftrag der Forstdirektorenkonferenz zur Quantifizierung der Funktionen des Waldes einzulösen. Dazu hat die Forstfachabteilung des BMLF ein Bewertungs- und Ausscheidungsverfahren ausgearbeitet (BMLF 1976(3)). Die vier Funktionen werden durch Funktionsmerkmale festgelegt. Diese erfassen den Inhalt der Funktionen sehr differenziert. Die Funktionsmerkmale beziehen sich sowohl auf den Wald als auch auf die Betroffenen. Für die Bewertung der Nutzfunktion sind beispielsweise neben Merkmalen der Rohstoffproduktion wirtschaftliche Kriterien, wie Lage zum regionalen Holzmarkt bzw. zur Holzindustrie, Preisgebiet und Bedeutung für die Arbeitsplatzsicherung zu bedenken. Für die Bewertung der Quantität eines Merkmales gibt der Vorschlag noch weitere Kriterien an. Mit der Festlegung von Gewichten für die einzelnen Funktionsmerkmale findet die nutzwertanalytische Messung der Waldfunktionen ihren Abschluß (BLAAS, HENSELER 1978; ZANGEMEISTER 1973).

Hinter dem komplizierten Verfahren steht das Konzept, die **Funktionen des Waldes selbst zu messen**. Ein der komplexen Wirklichkeit hinreichend angepaßtes Meßverfahren soll die Objektivität der Funktionserfassung sicherstellen. Funktionen hören damit auf, nur mehr Ordnungs- und Darstellungsschema für altbekannte Sachverhalte zu sein. Erstmals wird von dem Ziel ausgegangen, die Funktionen "an sich" aus der Wirklichkeit durch ein geeignetes Verfahren heraus zu messen. Das Meßverfahren soll objektiv im Sinne der Unabhängigkeit vom Messenden sein.

Diese streng technischen Ansprüche versucht die AG-FRPL zu verwirklichen. Am Beispiel der Nutzfunktion soll das Meßverfahren zur Praxisreife entwickelt werden. Je mehr sich die AG-FRPL mit den einzelnen Merkmalen und Bewertungskriterien beschäftigt, umso mehr wachsen ihre Zweifel an der Messung. Am Ende von zwei Tagen Diskussion droht die FRPL an den Problemen des nutzwertanalytischen Bewertungsverfahrens zu scheitern. Da gelangt eine neue Bewertungs-idee zum Durchbruch, die sich bald als äußerst fruchtbar und prägend für den gesamten WEP erweist (BMLFA, B, C; LF2, 4, 5, 6, 7). Ausgehend von der Schutzfunktion entsteht etwa folgender Gedankengang: Schutzfunktionswertigkeit 3 entspricht höchster Schutzwirkung, das ist jedenfalls Schutzwald. Schutzwald kann nach den Bestimmungen des FG 1975 ausgeschieden werden. Daher müßte sich auch die Schutzfunktionswertigkeit 3 mit Bestimmungen des FG 1975 festlegen lassen. - Der Versuch der Bestimmung der Funktionen und ihrer Wertigkeit durch einzelne passende Paragraphen des FG 1975 erweist sich bald als gut durchführbar und wird als neues Bewertungsverfahren des WEP beschlossen.

Mit dem raschen Abgehen vom technokratischen Meßverfahren wählt die FB frühzeitig einen anderen Weg als die wissenschaftliche Raumplanung und die forstwissenschaftlichen Raumplanungskonzepte, die weiterhin objektive, rein fachlich begründete Meßverfahren vertreten. Im Handlungsplan der Behörde gibt es gute Gründe für die Ablehnung des Meßverfahrens.

Die Funktionen spielen für die FB als Handlungsorientierung keine Rolle. Die FB erfaßt ihr Aufgabenfeld nach wie vor mit Begriffen, die zumeist mit rechtlichen Vorschriften in unmittelbarem Zusammenhang stehen. Davon unabhängig gemessene Funktionen stellen für die FB neue Tatsachen dar, die in sich ein unbestimmbares Risiko für ihr eigenes Handeln bergen. Daher hat die FB im Gegensatz zur Wissenschaft **kein starkes eigenes Meßbedürfnis**.

Das Meßverfahren gestaltet sich äußerst **kompliziert und aufwendig**. Während die wissenschaftliche Raumplanung aus diesen Schwierigkeiten ihre Lebensberechtigung ableitet, versucht die FB, ihnen möglichst aus dem Weg zu gehen.

Die gute Vertrautheit der FB mit ihrem Objekt macht der AG-FRPL die **Schwächen der Nutzwertanalyse sofort sichtbar**. In Fragen der Nutzfunktion ist der Forstbeamte schon aufgrund seiner Ausbildung Experte. Daher kann es nicht erstaunen, wenn ihm die Ergebnisse aus der etwa 20 Kriterien umfassenden Nutzfunktionsbestimmung in vielen Fällen sehr fragwürdig und willkürlich erscheinen. Bei der Erholungsfunktion wäre das Versagen der Nutzwertanalyse für die

Forstbeamten nicht so eindeutig gewesen, denn mit dem damit bezeichneten Phänomen sind Forstleute i.d.R. fachlich nicht so gut vertraut. Die mangelhafte Entsprechung von gemessenem mit gemeintem Sachverhalt ist im Erholungsbe- reich für Forstleute nicht so augenscheinlich. Der Beginn mit der Nutzfunktions- messung hat daher auch zur schlechten Beurteilung der Nutzwertanalyse beigetra- gen. Die Nutzwertanalyse kann die Willkürlichkeit der Funktionsbewertung nach Meinung der Forstbeamten nicht ausschalten.

Die **Funktionsbewertung aufgrund des FG 1975** hat hingegen für die FB eine Reihe erwünschter Konsequenzen: Die Bewertung erfolgt ohne aufwendige Mes- sung allein nach Kriterien des FG 1975. Weiters gilt damit für den WEP unmit- telbar dieselbe Orientierung wie für das gesamte Verwaltungshandeln, nämlich das FG 1975. Daher fügt sich der WEP mit Garantie problemlos in das bisherige Behördenhandeln ein. Die Verwendbarkeit der Funktionsbewertungen wird wesent- lich erleichtert und die Folgen, d.h. die Planungsmaßnahmen lassen sich auch dem FG entnehmen. Schließlich kann nun die wissenschaftlich nur unzureichend legitimierbare Funktionsausscheidung durch Bestimmungen des FG begründet werden. Der verbleibende Rest an Unsicherheit entspricht dem Ermessensspiel- raum der Behörde, zu dem sie aufgrund des FG befugt ist. Aus der "objektiven", weil gemessenen Funktionsausscheidung, wird dadurch eine **"objektive" Erhebung im Sinne der Vollziehung eines Gesetzes.**

Der Rückzug auf das FG eröffnet für die FB den Weg zu einer neuen Planungs- strategie. **Das neue Verfahren besteht im Kern darin, daß die FB ausgewählte, dem Inhalt der vier Funktionen entsprechende Paragraphen und Teilbestimmungen aus dem FG 1975 auf Waldflächen hypothetisch anwendet und das Ergebnis in Funktionswertigkeiten kodifiziert, auf der Österreichkarte 1:50.000 farbig festhält.** Die FB nimmt ihre zukünftigen Verwaltungsmaßnahmen im WEP vorweg. Nur tut sie dies nicht bindend, denn sowohl gewollte Informationslücken als auch das Primat des Verwaltungsverfahrens halten ihr einen Handlungsspielraum weiterhin offen. Wegen des Maßstabes 1:50.000 und der Funktionsflächengröße von 10 Hektar müssen die Durchschnittsangaben über eine Funktionsfläche nicht auch auf jede einzelne Waldparzelle zutreffen, die in ihr liegt. Und auf alle Fälle geht nur vom Einzelverfahren rechtsgültige Wirkung aus.

Die Verbindung mit dem FG 1975 gibt dem WEP im politischen Prozeß ein gewisses Gewicht. Werden Funktionsausscheidungen angezweifelt und nicht beachtet, so hat die FB in vielen Fällen die Möglichkeit, die hypothetisch

angewandte Gesetzesbestimmung in einem Verfahren zur Geltung zu bringen, z.B. Schutzwaldklärung von Amts wegen mit anschließender Erschwerung der Bewilligung von Rodungen. Der Rückhalt im FG erscheint der FB als wesentlicher Vorteil, ohne den sie für die FRPL keinerlei Durchsetzungschancen sieht.

Die strikte Beschränkung auf ihren rechtlichen Kompetenzbereich legt die FRPL in zweierlei Hinsicht neu fest. Erstens wird der FB bald bewußt, daß die neue Bewertung den Verzicht auf die übergeordnete, sachliche Beurteilung der gesamten Raumentwicklung bedeutet. Nach dem formalen Programm bestünde die Aufgabe der FRPL in der Optimierung der Wirkungen des Waldes im Raum aufgrund einer Gesamtschau. Der WEP bemüht sich nicht um die Gesamtschau, sondern erhebt und bewertet die Raumentwicklung nur nach dem im FG festgelegten Standpunkt der FB. Die FB optimiert nicht im Gesamtsystem Raum, wofür, wie w.u. gezeigt, im FG jede Optimierungsregel fehlt. Die "Optimierung" im WEP ist für die FB dann erfüllt, wenn seine Aussagen dem FG "optimal" entsprechen. Die Abstimmung der WEP mit anderen Planungsträgern und öffentlichen Interessen soll erst anschließend erfolgen. Die FB nimmt deren Interessen im Planungsverfahren nicht optimierend vorweg.

Zweitens ist eine derartige Anwendung des FG der ureigenste Aufgabenbereich der FB. FRPL wird mit dem Behördenvollzug untrennbar verbunden. Sie ist die "Argumentation der FB" (SCHOLZ 1979, S. 2). Diese neue Aufgabe für den WEP findet in die Verordnung als neue und gegenüber dem FG eigenständige Zielsetzung Eingang.

Zu dieser Auffassung von FRPL paßt der Waldfachplan nur mehr schlecht. Denn wie kann ein dritter Planersteller die Argumentation der FB formulieren? Dementsprechend behindert die FB die Entstehung von Waldfachplänen. Zunächst verschiebt sie die Verordnung über den Waldfachplan in die Zukunft und erläßt nur die Verordnung über den WEP. Später, als ihr Planungsvorsprung über ganz Österreich gesichert erscheint, vertritt sie die Rechtsmeinung, der für die FRPL relevante Waldfachplan hätte der Verordnung über den WEP voll zu entsprechen (BMLFA, B). Seine Verordnung sei somit eigentlich schon lange erlassen. Ein entsprechender Hinweis in der Verordnung zum WEP 1977 wird nach Diskussion in der AG-FRPL jedoch fallengelassen.

Die neue Strategie besteht wesentlich im **Abgehen von einer inhaltlichen Zielsetzung für die FRPL und Hinwendung zu einer Prozeßorientierung**. Die FB erkennt bald die gefährlichen und mit den schwachen Ressourcen der FRPL unlösbaren

Konflikte, die sich aus inhaltlichen Zielsetzungen für die Raumentwicklung ergeben. Diesen Schwierigkeiten weicht sie in der neuen Strategie durch Konzentration auf den Planungsprozeß aus. Dieses Verhalten entspricht einem allgemein geübten Muster der Entschärfung politischer Konflikte (MARIN 1982, S. 380). Die oben genannte Verordnung macht mit Prozeßzielen den Anfang. In öffentlichen Stellungnahmen zu den Zielen des WEP von 1979 und 1980 werden nur diese und keine Inhalte immer genauer beschrieben. Der WEP sei "Grundlage für forstpolitische Überlegungen", er diene der FB als "Richtschnur für die Vollziehung des FG" und er sei eine "planmäßige Offenlegung der behördlichen forstfachlichen Argumentation" (LACKNER 1980, S. 813). Der Inhalt der Argumentation und vor allem ihre Prinzipien finden keine über die allgemeine Bestimmung des Gesetzestextes hinausgehende Erwähnung. Inhaltsfragen sind wesentlich konfliktreicher und eine Einigung wäre nur schwer zu erzielen (GLÜCK 1976, S. 56).

#### **4.2.1.2.2 Vollendung in Klagenfurt und Linz 1976**

Im Jahre 1976 ist für die FB die oben erwähnte Entwicklung der Zielsetzung für den WEP noch nicht klar absehbar. In Salzburg taucht in der AG-FRPL die Frage auf, ob die Funktionskarte Ziele der Raumentwicklung oder eine aktuelle Zustandserhebung darstelle. Mit dem Zielbegriff "Funktionseignung" und der Zustandsbeschreibung "Funktionserfüllung" versucht man die beiden wesentlichen Planungselemente auseinanderzuhalten. Selbst eine doppelte Kennzahl, die Ist- und Soll-Zustand bezeichnet, wird für jede Funktionsfläche erwogen. In Klagenfurt präsentiert die Forstfachabteilung zu dieser Frage den "Funktionszwang". Er leitet sich nach dem neuen Verfahren aus dem FG ab und wird eher als Zielgröße angesehen. Diese planungstechnischen Fragen kann die AG-FRPL 1976 jedoch nur höchst unvollständig klären. Sie werden zugunsten der raschen Fertigstellung einer WEP-Karte noch in die Zukunft verschoben.

Die Funktionsbewertung nach dem FG 1975 bewährt sich gut für die drei Sozialfunktionen des Waldes. Für die Nutzfunktion vermag die AG-FRPL keine passenden Bestimmungen im FG 1975 zu entdecken. Einzig der § 81 (1) d scheint einen gewissen Bezug zu der Nutzfunktion auf hochproduktiven Standorten aufzuweisen. Er entspricht dem Auftrag der FRPL zur Darstellung und Planung von Waldgebieten mit überwiegender Nutzwirkung unter besonderer Berücksichtigung von Waldgebieten mit Eignung zu hoher Rohstoffproduktion jedoch nur schlecht (FG 1975, § 7 (a) (1)).

Der Vorschlag zur rein gutachtlichen Bewertung der Nutzfunktion klingt für die Mitglieder der AG-FRPL wiederum zu wenig überzeugend. Zudem gelingt der AG-FRPL keine Einigung darüber, ob die Eignung zu hoher Rohstoffproduktion des vorhandenen Bestandes oder seines Standortes zu beurteilen wäre.

Einen Ausweg aus diesem Dilemma findet die AG-FRPL in einem Verzicht auf die mehrstufige Bewertung der Nutzfunktion. Zur Begründung dieser praktikablen Lösung zieht die FB die Grundaussage der sog. "Kielwassertheorie" heran: "Da die Nutzfunktion die Voraussetzung für die Erfüllung und Sicherung der überwirtschaftlichen Funktionen (Schutz-, Wohlfahrts-, Erholungsfunktion) bildet, gilt grundsätzlich die Nutzfunktion als Leitfunktion. Eine mehrstufige Bewertung der Nutzfunktion und Ersichtlichmachung in der Kennzahl ist daher entbehrlich" (BMLF 1978). Die Nutzfunktion verliert lediglich in Fällen, in denen eine der überwirtschaftlichen Funktionen die höchste Bewertung (=3) erfährt, den Leitfunktionscharakter. Demnach modifiziert die FRPL die Kielwassertheorie dahingehend, daß nicht immer die Sozialfunktionen zwangsläufig optimal im Kielwasser der Nutzfunktion folgen (GLÜCK 1982, S. 15 f.). Mit dieser schwachen und nicht durch den Gesetzestext unterstützten Begründung begnügt sich die FB. Wie in der Analyse des formalen Programmes zu zeigen sein wird, hängt die Bewertung der Nutzfunktion bei dieser Vorgangsweise vollständig von der Bewertung der übrigen drei Funktionen ab. Das versetzt die FB in die Lage, Zweifeln an der Nutzfunktionsausscheidung mit den gesetzlich verankerten Kriterien für die anderen Funktionen zu begegnen. Daher erübrigt sich die besondere Untermauerung der Nutzfunktion als Leitfunktion. Insgesamt entspringt die stark vereinfachte Bewertung der Nutzfunktion unmittelbar den Schwächen des informal auf das FG ausgerichteten Bewertungsverfahrens und ist eine Verlegenheitslösung. Die im FG 1975 geforderte Ausscheidung von hochproduktiven Standorten fällt damit völlig weg.

Mit der Lösung des Problems der Nutzfunktionsausscheidung hat die AG-FRPL die letzte Hürde für die Erstellung der WEP-Karte genommen. Das Konzept bewährt sich in Probeplanungen in Linz und Amstetten. Erstmals tritt die FB im September 1976 mit einer Erfolgsmeldung über die FRPL an die Öffentlichkeit heran (BMLF 1976(1)). Gleichzeitig informiert die Fachabteilung den Sektionsleiter und die Rechtsabteilung im Hause. Auch der baldige Entwurf zur Verordnung wird in Aussicht gestellt.

Nach den Erfahrungen mit den Probeplänen erfolgt die Anpassung des Textteiles an die Erfordernisse der WEP-Karte. Beispielsweise scheinen die einzelnen Kriterien der Nutzfunktion nunmehr unter dem Kapitel forst- und holzwirtschaftliche Kennzahlen auf, denn sie fügen sich nur schlecht in die völlig pauschale Feststellung der Nutzfunktion als Leitfunktion ein. Die gewonnene Sicherheit der FB und die Ausrichtung des Textes auf die WEP-Karte zeigen, daß mit dieser Karte die FB die **Hauptaufgabe der FRPL für gelöst** ansieht.

#### 4.2.1.2.3 Planung Innsbruck 1976

Nach dreijähriger Arbeit am WEP-Programm geht die FB abschließend daran, den gesetzlichen Planungsauftrag zu erfüllen. Die Situation wird vom fertig vorliegenden Konzept zur WEP-Kartenerstellung bestimmt. Dieses scheint der FB in der erarbeiteten Form österreichweit durchführbar. Planungsüberlegungen sollen weder den Abschluß der Richtlinien zum WEP in die Länge ziehen, noch durch besondere Anforderungen die Realisierung des bestehenden Konzeptes erschweren (BMLFA, B). Dieser auf Beschränkung der Planung zielenden Stimmung steht ein nur wenig ausgebildetes Planungsverständnis gegenüber. Die FB erinnert sich an Ansätze zu Beginn der FRPL. Dem damaligen Bundeswaldentwicklungsplan sind zukunftsbezogene, allerdings nur skizzierte Planungsüberlegungen zugrundegelegt (BMLF 1972(5)). Auch die Vertreter der LFD äußern Planungsvorschläge. Diese Ideen sind alle mit größerem Aufwand verbunden und fügen sich schlecht in die WEP-Karte ein. Solche Planungen werden jedem einzelnen Planersteller auf Sonderkarten freigestellt. Sie sollen aber das verbindliche WEP-Konzept nicht belasten.

Aufbauend auf die WEP-Karte findet die FB einen einfacheren Planungsansatz. Wie noch zu zeigen sein wird, beruht er auf Funktionsbeeinträchtigungen und Planungsmaßnahmen dagegen. Selbst in der eigentlichen Planungsphase kommt die FB ohne genaue Bezeichnung von Planungszielen aus. Bis heute haben die Planverfasser keine Klarheit darüber erlangt, was die Planungsziele und was die Zustandserfassung der Waldverhältnisse im WEP sind. Diese Konfusion entspricht der formal expliziten Logik des WEP, die nicht auf dem Ziel-Mittelschema beruht, sondern vom Funktionsbegriff bestimmt wird. Die FB vermeidet damit die Festlegung auf überprüfbare Ziele.

Das FG 1975 verlangt vom WEP einige genau bezeichnete Planungen. Vorgesehene Maßnahmen in diesen Problembereichen können von der FB ohne Schwierigkeit als Planungen im Textteil des WEP vermerkt werden. Sie weisen außer den lokalen Koordinaten keinen Bezug zur Funktionskarte auf. Ist- und Soll-Zustand finden, wie bei allen Planungen des WEP, keine Erwähnung. Sucht man in den Richtlinien zum WEP nach dem Ergebnis des Planungskonzeptes, so findet sich ein äußerst knapper Ansatz über die Planungsaufgabe: Zwei Spalten im zentralen Formblatt 3 und der Vorschlag zu einem frei gestaltbaren, zusammenfassenden Kapitel unter dem Titel Planungen.

Der knappe formale Eindruck entspricht dem **inhaltlichen Gewicht der Planung in den Richtlinien; sie hat keines**. Die FB legt auf der Tagung in Innsbruck ein sehr bescheidenes Planungspflichtprogramm vor und läßt im übrigen den Planerstellern völlige Freiheit. Eines wird hier besonders deutlich. Die planmäßige Festlegung der forstlichen Raumentwicklung ist kein dringendes Ziel der FB. Teilweise hält sie die Verplanung von an der forstlichen Raumentwicklung Beteiligten für undurchsetzbar und teilweise scheut sie die verbindliche Festlegung ihrer eigenen, zukünftigen Handlungen. Auf die diesbezügliche Bedeutung der durch den kleinen Maßstab begrenzten Informationsleistung wurde bereits hingewiesen. Gegen die Präjudizierung des forstlichen Verwaltungshandelns, die in den Funktionsausscheidungen verborgen sein könnte, werden sehr bald im Arbeitskreis Bedenken erhoben, die bis heute nicht verstummt sind.

Die einzige Planung, die nicht völlig an der Behördenroutine orientiert ist und in ihr nicht konfliktlos aufgeht, ist der **Schutzwaldsanierungsplan**. Die FB betont nach eingehender Diskussion in der AG-FRPL dessen Sonderstellung außerhalb des WEP. Die FRPL setzt durch, daß die Förderung von Schutzwaldsanierungsprojekten nicht unmittelbar an den WEP gebunden ist. Die bundesweite Fertigstellung und die Einheitlichkeit des WEP soll durch solche detaillierten Planungsanforderungen nicht behindert werden.

Erst nach dieser ausführlichen Bearbeitung, Abklärung und Erprobung des WEP geht das BMLF an die formale Normierung des Programmes. Auf die Verordnung über den WEP von 1977 folgt 1978 der Erlaß über die vorläufigen Richtlinien über Inhalt und Ausgestaltung des WEP. Die FB bereitet die Einführung der neuen Verwaltungstätigkeit mit erheblichem Aufwand vor. Die oftmalige praktische Erprobung mit den zukünftigen Planerstellern senkt das Risiko der Neueinführung auf ein Minimum.

#### 4.2.2 Programmformulierung auf Landesebene

Die Formulierung der Aufgaben der FRPL beginnt auf Bundesebene und erfaßt erst in einer späteren Phase die Länder. Die öffentliche Begutachtung des FGE 1971 gibt allen LFD Gelegenheit, zu dem Abschnitt FRPL Stellung zu nehmen. Bei keiner Landesregierung stößt die FRPL auf völlige Ablehnung. Im Gegenteil, einige LFD sprechen sich für die Erweiterung um Fragen der Erholungsfunktion aus und fordern generell die Bestärkung der FRPL (BMLF 1972(1)).

Aus der Argumentation der LFD ist ihr Unbehagen insbesondere mit der beginnenden Flächenwidmungsplanung der Gemeinden herauszulesen. Dagegen erhoffen sie sich gleich dem BMLF in der FRPL ein Gegengewicht.

Aus der Information des FGE 1971 allein erhalten die LFD ein nur sehr undeutliches Bild von den tatsächlichen Absichten des BMLF. Die Teilnahme an der nach 1971 gegründeten AG-FRPL bietet diesbezüglich gute Orientierungsmöglichkeiten. Mit der Ausarbeitung von Probeplänen können einzelne LFD auch Einfluß auf die Planungsvorstellungen des BMLF nehmen, die sich in absehbarer Zeit in einer für alle verbindlichen Verordnung niederschlagen werden. Insbesondere die technischen Planungsprobleme und die Auswahl der Planinhalte werden in der AG-FRPL gemeinsam besprochen. Bei auftretenden größeren Schwierigkeiten überlassen die LFD die Lösung dem Initiator der FRPL, dem BMLF. Die Mehrzahl der LFD nutzt die Gelegenheit zur Mitarbeit; Tirol, w.o. gezeigt, in sehr erfolgreicher Weise. Einige LFD warten lieber die endgültigen Ergebnisse ab, die das FG festlegen wird. Mit diesem harten Kern an Gesetzesprogramm wollen sie sich zur gegebenen Zeit auseinandersetzen (LF1, 8).

Das wesentlich **drängendere Problem auf Landesebene ist die Mitwirkung an der Landesraumplanung und am Flächenwidmungsplan.** Hier können die LFD nicht warten, bis ihnen die FRPL vielleicht dazu geeignete Mittel in die Hand gibt. Früher oder später sieht sich jede LFD vor diese Problematik gestellt, denn bis 1974 schaffen alle Länder die gesetzlichen Grundlagen zur Raumplanung (ÖROK 1975, S. 140). Die LFD beschreiten zwei Wege, um in der Flächenwidmungsplanung der Gemeinden nicht ins Hintertreffen zu gelangen (LF1-9).

Erstens versuchen sie, die **Stellung der BFB im Flächenwidmungsverfahren zu stärken.** Nach den Landesraumordnungsgesetzen kommt auch der BFB das Recht zur Stellungnahme zu den öffentlich aufzulegenden Entwürfen der Flächenwidmungspläne zu (HAUER 1984). Die LFD erarbeiten Richtlinien für die Mitwir-

kung der BFB an der Flächenwidmungsplanung. Darin verpflichten sie die FASV der BFB zur Wahrnehmung ihrer Rechte und geben ihnen Hilfestellungen, die Chance effektiv zu nutzen. In systematischer Weise enthalten die Konzepte wichtige Probleme und Gegenargumente, die von den FASV in ihrer Stellungnahme zu beachten sind. Das stärkste Mittel ist die Bundeskompetenz über den gesamten Wald. Auf Waldflächen hängt die Verwirklichbarkeit der rechtskräftigen Flächenwidmung der Gemeinde zusätzlich von forstbehördlichen Bewilligungen ab. So unbestritten dieser Grundsatz seit dem Erkenntnis des VfGH SLG Nr. 1954/2674 über den Kompetenztatbestand Raumordnung ist, so schwierig gestaltet sich seine Realisierung. Denn um sich auf ihn zu berufen, muß die FB parzellenscharf wissen und nachweisen können, wo Wald ist und wo nicht. Das stößt auf zwei Probleme. Erstens weist die Walddefinition nach dem 1972 gültigen FGE Mängel auf. Die LFD sind daher sehr an einer besseren Walddefinition im neuen FG interessiert. Zweitens reicht der Informationsstand der FB über die Waldflächenverteilung in der Natur zur Überprüfung der Flächenwidmungspläne, ob sie Wald verplant haben, nicht aus.

Die meisten LFD entschließen sich zur Behebung des Informationsdefizites unter Einsatz großer Ressourcen. Kurzfristig sollen die FASV der BFB jeden Flächenwidmungsplan in einer Erhebung vor Ort parzellenscharf an der Natur überprüfen. Der dazu nötige Arbeitsaufwand ist enorm. Als längerfristige Strategie wird eine Verbesserung und Aktualisierung der eigenen Information über den Waldbestand ins Auge gefaßt. Die Benutzungsartausweisung des allgemeinen Katasters und der in den BFB nur lückenhaft geführte Waldkataster sind zur Beurteilung des aktuellen Waldbestandes nicht geeignet, denn abgesehen von anderen Schwächen hinkt ihre Dokumentation zeitlich viel zu weit nach. Insgesamt ist festzustellen, daß nicht aus der Aufsicht über die Ressource Wald allein für die LFD das Bedürfnis zur besseren Information über die Waldflächenverteilung und Entwicklung erwächst. Erst die Aussicht, mit diesen Erhebungen ein wirksames Mittel gegen den konkurrierenden Anspruch der Flächenwidmungsplanung zu schaffen, macht die Waldflächenerhebung zu einem mit hohem Einsatz verfolgten Ziel.

Zum zweiten versucht die LFD, **über die Landesraumordnung auf die Flächenwidmungsplanung der Gemeinde** Einfluß zu gewinnen. Zu den Vertretern der Landesraumordnungsstellen bestehen fallweise informale Kontakte (LF2, 6, 8). Die Behörden sind oft im selben Amtshaus untergebracht. Häufig suchen auch die Landesraumplanungsstellen Verbindung zur FB. Wo bereits regionale Entwick-

lungsprogramme ausgearbeitet wurden, war der LFD Gelegenheit gegeben, den Sachbereich Forstwirtschaft in einem umfangreichen Textvorschlag zu den einschlägigen Kapiteln wesentlich mitzugestalten.

Da die Landesraumordnung die Flächenwidmungspläne von ihrem Standpunkt aus zu begutachten hat, bevor sie rechtskräftig werden, ist ihr Verhältnis zur Forstwirtschaft und zum Waldschutz von Bedeutung. Die LFD können in den einzelnen Bundesländern mehr oder weniger erfolgreich ihre Forderungen an die Flächenwidmungsplanung bei der Landesraumordnung vorbringen und durchsetzen. Formal gibt es Stellungnahmen zu den Richtlinien der Landesregierung zur Erstellung der Flächenwidmungspläne oder Forderungskataloge an die Landesregierungen. Eine nicht geringe Rolle spielt auch die mündliche Absprache zwischen dem Landesforstdirektor und dem Leiter der Landesraumordnung. Die LFD sind sich der Vorteile der Einschaltung in einer möglichst frühen Phase der Flächenwidmungsplanerstellung bewußt. Dazu wäre die Präsentation der forstbehördlichen Argumente in einer geschlossenen, klaren und überzeugenden Form nötig. Hiezu fehlen den LFD zum damaligen Zeitpunkt die Mittel. Einerseits gehen sie selbst daran, solche eigenständig zu schaffen und andererseits bilden sich hier konkrete Erwartungen an die FRPL nach dem neuen FG.

Ein interessantes Beispiel für die Möglichkeit zu **frühzeitiger Vorwärtsstrategie** einer LFD sind die **Landschaftspläne der LFD Tirol** aus dem Jahre 1972. Das Konzept der Landschaftspläne geht davon aus, daß in den Flächenwidmungsplänen in der Praxis detaillierte Planungsaussagen nur für verbautes Gebiet vorliegen. Im unverbauten Grünland will der Landschaftsplan nach Zielen des Umweltschutzes, der Land- und Forstwirtschaft und der Erholungsnutzung planen. Durch politische Umstände, die hier nicht weiter untersucht werden können, bekommt in Tirol die Landesforstdirektion vom LH den Auftrag, Landschaftspläne für das gesamte Bundesland auszuarbeiten. Deren rechtliche Basis soll in einem Landschaftsschutzgesetz geschaffen werden, das noch in Ausarbeitung steht. Kernstück der Landschaftspläne ist die Ausscheidung von fünf Gebietskategorien: (1) Naturschutzgebiete, (2) Landschaftsschutzgebiete, (3) Ruhe- und Wanderzonen, (4) Naherholungsgebiete und (5) Fremdenverkehrserschließungsgebiete. Dank ihres dichten und leistungsfähigen Behördenapparates legt die LFD binnen Jahresfrist die nicht allzu arbeitsaufwendigen Landschaftspläne flächendeckend für Tirol vor.

Zu dieser Zeit, ein Jahr nach der Beschlußfassung des Tiroler Raumordnungsgesetzes, sind die Arbeiten an den dort vorgesehenen regionalen Entwicklungsprogrammen erst im Anlaufen. Die LFD arbeitet nicht nur wie in den anderen Bundesländern sehr wesentlich an dem Kapitel Forstwirtschaft mit und gibt zu dem gesamten Programm eine Stellungnahme ab. Sie stellt den Planerstellern, meist Architekturbüros, auch die Landschaftspläne als Information zur Verfügung. Damit gewinnt die LFD zusätzlich Einfluß auf die Behandlung von Fragen des Umweltschutzes und des Fremdenverkehrs in den regionalen Raumordnungsprogrammen. Diesen beiden Problembereichen widmet die LFD besondere Aufmerksamkeit, weil von der Entwicklung des Umweltschutzes und des Fremdenverkehrs schwerwiegende Folgewirkungen auf ihr Aufgabengebiet, die Forstwirtschaft, ausgehen.

Über die Landschaftsplanung hinaus übernimmt die LFD ab 1974 im Landschaftsdienst auch Teilbereiche der Durchführung. Eine Abteilung der LFD widmet sich der Pflege der Landschaft, der Sanierung von Landschaftsschäden und der Errichtung von Erholungseinrichtungen im Wald. Mit dem Aufgreifen neuer Aufgaben im Nahbereich der traditionellen Forstwirtschaft geht die LFD Tirol daran, ihren Kompetenzbereich auszuweiten, anstatt passiv darauf zu warten, daß diese zwangsläufig mit Waldbenutzung verbundenen Ansprüche von anderen staatlichen Stellen vertreten werden.

Aus dem weiteren Schicksal der Landschaftspläne, der baldigen "stillen Schubladisierung", sollte nicht vorschnell auf das Scheitern der Strategie der LFD geschlossen werden. Drei ihrer Wirkungen sind im Rahmen dieser Arbeit von Bedeutung. Die Landschaftspläne sind ein Schritt in der (1) äußerst aktiven Strategie der LFD gegen andere Planungsansprüche, der der Unterstützung durch das BMLF und seiner FRPL nicht bedarf. Sie vermitteln der LFD Tirol (2) Erfahrungen mit der Planungsmethode und der Anwendung von Raumplänen zu einem Zeitpunkt, zu dem darüber weder andere LFD noch das BMLF über vergleichbar konkrete Vorstellungen verfügen. Entsprechend kann die LFD Tirol einen klaren, eigenständigen Planungsvorschlag in der AG-FRPL unterbreiten, dem diese in der Ausgestaltung der FRPL weitgehend folgt. Deshalb stellt die Landschaftsplanung später eine (3) wertvolle Vorarbeit für die Ausarbeitung der WEP dar, die etwa die in den Landschaftsplänen grundlegende Ausscheidung von Gebietskategorien voll übernehmen.

Auch andere LFD erzielen gegenüber der Flächenwidmungsplanung Erfolge. So vermag die LFD in der Steiermark die völlige Respektierung der Waldfläche im Flächenwidmungsverfahren durchzusetzen. Die Flächenwidmungspläne dürfen in keinem Fall Baulandwidmungen im Wald beinhalten. Mit der landesweiten parzelscharfen Waldflächenerhebung im Siedlungsgebiet schafft die LFD die Voraussetzung zur Wahrung dieses, von der Landesraumplanung informal zugestandenen Anspruches. Die LFD zieht die Arbeit daran der Erstellung von WEP vor und verschiebt diese deswegen um etwa 2 Jahre. Die forstlichen Stellungnahmen zu den Flächenwidmungsplänen erfolgen frühzeitig vor der öffentlichen Auflage. Sie decken mit ihrem ausführlichen, nach Leitlinien der LFD ausgearbeiteten Inhalt große Teile des zukünftigen WEP ab.

**Auf diese Art löst die LFD das Hauptproblem der FRPL in erster Linie mit Instrumenten auf Landesebene.** Diese effektive Mitarbeit an der einzigen normativen Landesraumplanung ist in dieser Form nicht rechtlich normiert und wird nach dem FG nicht als FRPL bezeichnet. Die informalen Raumplanungsbestrebungen dieser LFD stehen zwar nicht im Gegensatz zum gesetzlichen Auftrag zur FRPL. Sie setzen jedoch ihren Schwerpunkt völlig außerhalb des formalen rechtlichen Programmes und haben **informal Priorität vor der Erstellung des WEP.**

## 5 BEITRAG DER FORSTBEHÖRDE ZUR IMPLEMENTIERUNG DER FORSTLICHEN RAUMPLANUNGSPOLITIK

Die Implementierung der FRPL besteht in der Ausarbeitung von Plänen. Die praktische Planungstätigkeit hat den in der Politikformulierung festgeschriebenen Programmen zu folgen. Diese sind formal das wichtigste Bindeglied zwischen der Phase der Politikformulierung und der Implementierung. Daher erscheint es sinnvoll, die Analyse der Implementierung mit der Darstellung des formalen Programmes zur FRPL zu beginnen. Daran schließt die Untersuchung des formalen Ergebnisses der Implementierung, des WEP, an. Als drittes sind die Planungsprozesse zu analysieren, die zu einem erheblichen Teil im informalen Bereich ablaufen.

### 5.1 Formales Programm zur forstlichen Raumplanung

Das Programm zur FRPL normiert einen Planungsauftrag. Dem in dieser Arbeit zugrundegelegten Begriff einer rationalen politischen Problembearbeitung folgend wäre das Programm als rationale Handlungsanweisung aufzufassen, die Akteure und inhaltliche Ziele festlegt sowie bestimmte Instrumente für die Zielerreichung normiert. Zu fragen ist, inwieweit das rechtlich normierte Programm der FRPL in dieser Hinsicht Aussagekraft besitzt und ein konsistentes Planungsverfahren festlegt. Soweit die Untersuchung klare Handlungsaufträge findet, kann sich daran die zweite Frage nach der Befolgung dieser Normen in der Vollzugspraxis anschließen.

Das Programm zur FRPL ist in drei Rechtsquellen, nämlich dem FG, der Verordnung und den Richtlinien normiert. Die Rechtsvorschriften beanspruchen, einen Ableitungszusammenhang von Informationen mit abnehmendem Allgemeingrad und logischer Widerspruchsfreiheit darzustellen (DUNSIRE 1978(1), S. 152). Diese beiden Kriterien gestatten die weitere Verfeinerung des Maßstabes für die Analyse der Normen zur FRPL. Die folgende Darstellung der Akteure, Ziele und Instrumente des Programmes zur FRPL unterscheidet zu diesem Zwecke jeweils zwischen den Rechtsquellen FG, Verordnung und Richtlinien (BMLF 1977(2) VO).

### 5.1.1 Akteure der forstlichen Raumplanung

Die Zuständigkeit auf dem Gebiet der Raumordnung folgt den allgemeinen Grundsätzen der Kompetenzverteilung des B-VG (KORINEK 1975, S. 3). Da eine zentrale Raumordnungskompetenz des Bundes fehlt, steht die allgemeine und integrierte Raumplanung gemäß Art. 15 B-VG den Ländern zu. Dem Bund kommen jedoch in jenen Angelegenheiten Raumplanungsbefugnisse zu, die nach Art. 10 bis 12 B-VG ausdrücklich der Gesetzgebung und der Vollziehung des Bundes vorbehalten sind (HOLZER 1980, S. 79). Das Forstwesen ist in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache. Dementsprechend kann die FRPL im Bundesgesetz 1975 festgelegt und dem BMLF zur Vollziehung übertragen werden.

Der § 8 (3) FG 1975 i.d.F. 1987 beauftragt den **Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft**, "nähere Vorschriften über den Inhalt sowie die Form und Ausgestaltung der forstlichen Raumpläne" durch Verordnung zu erlassen. Darüber hinaus kommt dem BMLF ein Kontrollrecht gegenüber den Waldentwicklungsplanerstellern bezüglich der Einhaltung der Rechtsvorschriften sowie der erfolgten Koordination mit der Landesraumplanung zu. Auch für die interne Koordination der WEP-Teilpläne zwischen den Bundesländern ist der Bundesminister verantwortlich. Nur bei Zutreffen aller dieser Voraussetzungen hat das BMLF seine Zustimmung zu einem WEP-Teilplan zu geben. Mit seinen Vollzugsaktivitäten in der FRPL erfüllt das BMLF alle ihm nach dem FG zukommenden Aufgaben. Seine Unterstützung der LFD und die Arbeit in der AG-FRPL gehen sogar über die Mindestverpflichtung hinaus.

Den WEP als ein Kernstück der FRPL hat der **Landeshauptmann** im Sinne der mittelbaren Bundesverwaltung zu erstellen. Zur Ausarbeitung der Teilpläne selbst sind nur Forstwirte befugt (FG 1975 i.d.F. 1987, § 9 (2)). Aus den allgemeinen Zuständigkeitsbestimmungen geht weiters hervor, daß der LH mittels Bescheid "im Interesse der Zweckmäßigkeit, Raschheit und Einfachheit des Verfahrens mit dessen Durchführung nachgeordnete Behörden betrauen" kann.

Die LFD sind im Auftrage des LH der Verpflichtung zur Erstellung von WEP nachgekommen. Große Unterschiede treten jedoch in den für die WEP von der LFD eingesetzten Ressourcen auf. Dadurch ergeben sich erhebliche Verzögerungen der Arbeiten an den WEP und damit der Erfüllung des Gesetzauftrages. Von der Delegationsmöglichkeit an die BFB haben die LFD in unterschiedlichem Maße Gebrauch gemacht. Häufig wird eine Arbeitsteilung zwischen LFD und BFB praktiziert. Nur formal zeichnen für die fertigen WEP Forstwirte verant-

wortlich. Mit der Arbeit am WEP sind fallweise auch junge Forstbeamte betraut, die noch nicht die Staatsprüfung für den höheren Forstdienst absolviert haben. Sie bestimmen den Inhalt der WEP dann wesentlich mit.

Das FG 1975 i.d.F. 1987 kennt einen zweiten forstlichen Raumplan, den **Waldfachplan** (§ 10). Er kann vom Waldeigentümer oder "von hiefür in Betracht kommenden Stellen" erstellt werden. Zur Ausarbeitung der Pläne sind wiederum nur Forstwirte befugt. Aus dieser Gesetzesnorm läßt sich nicht entnehmen, auf wen sich die Möglichkeit der Ausarbeitung von Waldfachplänen beschränkt. Es bleibt völlig offen, wer diese Stellen sein können (GROISS 1976). Obwohl damit sehr viele Interessenten einen Waldfachplan vorlegen könnten, hat sich seit 1975 noch niemand gefunden, der dies auch versucht hätte.

Aus den übrigen verbindlichen Normen zur FRPL (Verordnung und Richtlinien zum WEP) gehen keinerlei weitere Bestimmungen hervor, wer mit der Erstellung von WEP zu betrauen ist. Lediglich die Erlässe der LFD enthalten in den meisten Fällen den Auftrag an die FASV der BFB, für die Erstellung der WEP in ihrem Forstbezirk Sorge zu tragen.

## 5.1.2 Ziele der forstlichen Raumplanung

### 5.1.2.1 Ziele nach dem Forstgesetz 1975 i.d.F. 1987

Das FG 1975 i.d.F. 1987 gibt in den mit Aufgaben und Umfang der FRPL betitelten §§ 6 und 7 für die Planungsaufgabe ein Programm. Die FRPL hat zwei Probleme zu lösen. Erstens muß sie die **Waldverhältnisse** im Bundesgebiet oder von Teilen desselben **darstellen**. Mindestens und schwerpunktmäßig hat die Darstellung von jenen Waldgebieten zu erfolgen, die das FG besonders hervorhebt:

- Waldgebiete mit überwiegender Nutzwirkung unter besonderer Berücksichtigung der Eignung der Waldgebiete zu hoher Rohstoffproduktion,
- Waldgebiete mit überwiegender Schutz-, Wohlfahrts- oder Erholungswirkung, wie Schutz- oder Bannwälder oder Wälder, die vor Immissionen einschließlich Lärm schützen oder Erholungsgebiete, die besondere Maßnahmen zum Schutz vor Immissionen bedürfen,
- Einzugsgebiete von Wildbächen und Lawinen und der durch sie bedingten Gefahrenzonen.

Zweitens muß die FRPL eine **vorausschauende Planung** der Waldverhältnisse leisten. Dazu lautet § 6 (2):

"Zur Erfüllung der im Abs. 1 (Planung) genannten Aufgabe ist das Vorhandensein von Wald in solchem Umfang und in solcher Beschaffenheit anzustreben, daß seine Wirkungen, ... (Nutz-, Schutz-, Wohlfahrts- und Erholungswirkung) ....., bestmöglich zur Geltung kommen und sichergestellt sind."

Das heißt, als Planungsziel nennt das FG bestimmte Waldverhältnisse. Diese sind durch die Waldausstattung in einem Gebiet und die Beschaffenheit dieses Waldes gekennzeichnet. Dem Planungsziel entsprechen nun gerade jene Waldverhältnisse, durch die die Wirkungen des Waldes "bestmöglich" zur Geltung kommen. Die anzustrebenden optimalen Waldverhältnisse sind nicht am Waldzustand selbst, sondern nur an seinen Wirkungen zu erkennen. Die FRPL hat daher nicht von einem Leitbild der idealen Waldverhältnisse auszugehen, sondern von dem Ziel der bestmöglichen Wirkungserfüllung durch den Wald. Nicht auf den Wald schlechthin, sondern auf seine Wirkungen kommt es an. Damit rückt die FPRL explizit von der Vorstellung des Waldes als Selbstzweck und für sich unbedingt wertvolles Gut ab. Die im Lichte der Planungstheorie wesentlich problemorientiertere Fragestellung nach den Auswirkungen des Waldes steht im Vordergrund (NASCHOLD 1978). Das angestrebte Endprodukt ist die bestmögliche Wirkungserfüllung durch den Wald. Der Wald wird als Mittel dazu eingesetzt.

Während die besten Waldverhältnisse forstfachlich exakt nach Bewaldungsdichte, Verteilung im Raum und dem inneren Aufbau des Waldes beschreibbar sind, gibt das FG 1975 i.d.F. 1987 im § 6 für die Wirkungen des Waldes eine allgemeine Begriffsbestimmung:

".....

- die Nutzwirkung, das ist insbesondere die wirtschaftlich nachhaltige Hervorbringung des Rohstoffes Holz,
- die Schutzwirkung, das ist insbesondere der Schutz vor Elementargefahren und schädigenden Umwelteinflüssen sowie die Erhaltung der Bodenkraft gegen Bodenabschwemmung und -verwehung, Geröllbildung und Hangrutschung,
- die Wohlfahrtswirkung, das ist der Einfluß auf die Umwelt, und zwar insbesondere auf den Ausgleich des Klimas und des Wasserhaushaltes, auf die Reinigung und Erneuerung von Luft und Wasser und auf die Lärminderung,
- die Erholungswirkung, das ist insbesondere die Wirkung des Waldes als Erholungsraum auf die Waldbesucher

....."

Daran läßt sich erkennen, daß der Wald unterschiedliche Wirkungen ausübt. Gegenüber einer Betrachtungsweise, die lediglich die besten Waldverhältnisse anstrebt, ist diese vielfache Wirkung des Waldes eine wesentlich verfeinerte Beurteilung. Ihr zufolge kann die Bedeutung des Waldes im Raum für die Zielbestimmung der FRPL nicht nach einem einzigen Kriterium bestimmt werden. Zu ihrer Erfassung hat der Raumplaner alle im FG angeführten Wirkungen zu bedenken. Die **Beurteilung der Wirkungen** des Waldes erfordert dreierlei: Erstens müssen sie aufgrund irgendwelcher Kriterien erkennbar und damit voneinander unterscheidbar sein. Zweitens können gleichzeitig mehrere Wirkungen des Waldes nur dann behandelt werden, wenn ihre Vergleichbarkeit gegeben ist. Drittens benötigt der Planer zur Angabe der bestmöglichen Wirkungskombination eine Optimierungsregel.

Die nähere Umschreibung einzelner Wirkungen erfolgt im § 6 mit Ausnahme der Wohlfahrtswirkung nur demonstrativ in Form von Beispielen. Das Gesetz grenzt nur sehr wenig ein, was alles maximal zu einer bestimmten Wirkung gehören kann. Den Mindestinhalt der Wirkungen gibt der § 6 jedoch bei der Nutzwirkung, Schutzwirkung und Wohlfahrtswirkung genau an. Begriffe wie Geröllbildung, Hangrutschung oder Lärminderung lassen für die Interpretation nur wenig Spielraum. Zur Bestimmung der Inhalte der Erholungswirkung trägt die Formulierung "insbesondere die Wirkung des Waldes als Erholungsraum" kaum etwas bei. Wesentlich scheint jedoch die Festlegung, daß diese Wirkung in bezug auf die Waldbesucher zu beurteilen ist. Damit nennt der Gesetzgeber bei der Erholungswirkung abweichend von den anderen Wirkungen ausdrücklich eine von der Wirkung des Waldes betroffene gesellschaftliche Gruppe.

Wie oben angedeutet, erfordert die logisch zwingende Festlegung des forstlichen Raumplanungszieles Normen, aufgrund derer die Vergleichbarkeit und die Optimierung der Wirkungen bestimmt sind. In beiden Fragen bleibt der Abschnitt II FRPL bis auf das Wort "bestmöglich" völlig offen.

Ein weiteres im FG normiertes Kriterium für die Zielbestimmung bezieht sich auf die vom Planungshandeln betroffenen Interessen. Die FRPL hat die **Koordinierung** aller in Betracht kommenden und für sie bedeutsamen öffentlichen Interessen anzustreben. Die Zielbestimmung darf sich demnach nicht ausschließlich an dem im FG formulierten und von der FB vertretenen öffentlichen Interesse orientieren. Auch anderen öffentlichen Interessen kommt für die Zielfestlegung eine gewisse Bedeutung zu. Bei aller Unbestimmtheit des Begriffes "öffent-

liches Interesse" verlangt das rechtliche Programm damit immerhin vom Planersteller, für die Beurteilung des forstlichen Raumplanungszieles aus dem Blickwinkel unterschiedlicher, u.U. auch konfligierender öffentlicher Interessen zu sorgen. Im Bezug zu Interessen Einzelner oder einzelner Gruppen besteht diese Koordinierungsnorm nicht.

Der § 24 macht eine Detailfrage zur Zusatzaufgabe der FRPL. Wenn zur Sicherung des Schutzwaldes Sanierungsmaßnahmen erforderlich sind, so ist dafür im betroffenen Gebiet die FRPL besonders einzuschalten. Die Planung der Schutzwaldsanierung in jener konkreten Form, wie sie der § 24 im weiteren regelt, wird nicht generell als Problem der FRPL angesehen, das sie analysieren, darstellen und planen müßte. Erst auf Anordnung des LH hat die FRPL diese Aufgabe für eine genau umschriebene Waldregion zu erfüllen. In diesem Fall stehen ihr konkrete Mittel zur Verfügung, auf die sie im allgemeinen verzichten muß. Die Bestimmungen des § 24 erweitern und konkretisieren die Zielsetzungen der FRPL demnach nur unter der Bedingung eines regional abgegrenzten Sonderauftrages vom LH.

Im Vergleich zu den meisten Raumordnungsgesetzen macht das FG 1975 i.d.F. 1987 einen zentralen Aspekt nicht ausdrücklich zur Aufgabe der FRPL. Sie hat zwar die Waldverhältnisse darzustellen und zu planen, sie muß deren Entwicklung jedoch nicht steuern. Von der FRPL geht nach dem FG keine **unmittelbar normative Wirkung** aus. Sie hat nicht die Möglichkeit, ein rechtlich verbindliches Ziel für die (forstliche) Raumentwicklung festzulegen. Welchen Bezug das von ihr auszuarbeitende Raumentwicklungsziel zu anderen normierten Aufgaben der FB oder zu den Aktivitäten von Betroffenen, wie Waldeigentümern oder Erholungsuchenden, haben soll, bleibt im FG unbestimmt. Keine Regelung erhellt das Verhältnis der Planung zu ihrer Realisierung. Der Planungsbegriff ist jedoch nicht so eindeutig von der Durchführung zu trennen, daß der Umkehrschluß möglich wäre: Weil von der Durchführung im FG keine Rede ist, sei die Realisierung und Durchsetzung der forstlichen Raumordnungsziele überhaupt nicht beabsichtigt. Denn eine solche Auffassung würde die FRPL von vornherein als wirkungslos ansehen und damit der Planungsaufgabe jede Legitimität entziehen.

Zusammenfassend zeigt sich die **enge Verbindung konkreter Festlegungen und leerformelartiger Bestimmungen** in der rechtlichen Zielausformulierung für die FRPL. Das FG verlangt eindeutig eine **Darstellung** und eine **Planung**, die **Beurteilung des Raumordnungszieles an mehreren Wirkungen des Waldes und nicht am**

**Waldzustand selbst, Mindestinhalte für die einzelnen unterschiedlichen Wirkungen und den Versuch der Koordinierung mit wichtigen öffentlichen Interessen.**

Die meisten von den Wirkungen Betroffenen (Ausnahme Erholungsuchende), der mögliche Umfang der Wirkungen, ihre Vergleichbarkeit, Kriterien für die jeweils beste Wirkungskombination (das Ziel im engeren Sinn), das Verhältnis des Raumplanungszieles zu nicht-öffentlichen Interessen sowie die Realisierung des Planungszieles bleiben völlig offen. Die einzige Ausnahme bildet die Sonderplanung zur Schutzwaldsanierung. Sie verfolgt konkrete Planungsziele. Allerdings ist offen, wann es zur Sonderplanung kommen kann. Dazu legt das FG nur allgemein fest, daß eine Sonderplanung einzuleiten ist, wenn Sanierungsmaßnahmen für den Schutzwald erforderlich sind.

**5.1.2.2 Ziele nach der Verordnung über den Waldentwicklungsplan**

Die Verordnung wiederholt einleitend die drei Hauptaufgaben: Darstellung, Planung und Koordination mit öffentlichen Interessen (BMLF 1977 VO). Daran schließt sich eine Aussage zur erstmalig normativen Ausfüllung des völligen Leerbereiches des FG hinsichtlich der Realisierung der FRPL. "Der Waldentwicklungsplan ist insbesondere eine Grundlage für die a) Planung und Durchführung von Maßnahmen der mit der Vollziehung des Forstgesetzes 1975 beauftragten Organe der Behörde und b) eine Entscheidungshilfe für die Sachverständigentätigkeit der Organe des forsttechnischen Dienstes der Behörde" (BMLF 1977(2)VO,§1). Diese Norm konkretisiert nicht die allgemeine Planungsaufgabe hinsichtlich der Bestimmung und Erreichung bestmöglicher Waldverhältnisse, d.h. bezüglich der Messung, Bewertung und Beeinflussung von Raumentwicklung. Ihr liegt eine ganz andere, stärker an den Beteiligten an der Raumentwicklung orientierte Dimension der Zielsetzung zugrunde. Der WEP muß geeignet sein, der Behörde, also einem konkreten Teilnehmer an raumwirksamen Entscheidungen, Hilfestellung zu geben. **Seine zusätzliche Aufgabe ist, Grundlagen und Entscheidungshilfen für forstliches Verwaltungshandeln zu bieten.** Bei seiner Erstellung sind darüber hinaus die Ansprüche anderer raumwirksamer Entscheidungsträger derart zu berücksichtigen, daß diese "nach Maßgabe der gebotenen Möglichkeiten Hinweise für (ihre) außerforstlichen Planungen" entnehmen können.

Bei aller Unschärfe der Begriffe, denn was kann schließlich nicht eine Grundlage oder gar eine Entscheidungshilfe sein, legt die Verordnung doch eine wichtige

und neue Aufgabe für die FRPL fest. FRPL hat nicht einem übergeordneten, völlig unabhängigen, das allgemeine Wohl verwirklichenden Entscheidungsträger Staat zu dienen, sondern konkret in erster Linie der FB und "unbeschadet dessen" nach Möglichkeit auch anderen "außerforstlichen" Planungsträgern.

Die aufgrund der Verordnung erlassenen vorläufigen Richtlinien über Inhalt und Ausgestaltung des WEP sind die nächstniedrigere Stufe in der Rechtsordnung. In ihnen finden sich keine Angaben mehr zum eigentlichen Ziel, das die FRPL erreichen soll. Der Hinweis auf das FG und die Verordnung genügt den Richtlinien zur allgemeinen Orientierung über Ziele, das Instrument, den WEP, behandeln sie dagegen detailliert.

### 5.1.3 Instrumente der forstlichen Raumplanung

Neben den Zielen der FRPL legt das FG 1975 i.d.F. 1987 auch die Instrumente fest, die zu deren Erreichung eingesetzt werden sollen. Wie angedeutet, beschäftigt sich die Verordnung bereits schwerpunktmäßig mit den Instrumenten. Die Richtlinien als bundesweite Rechtsstufe mit der größten Konkretisierung normieren ausschließlich ein Instrument der FRPL, den WEP. Die Erlässe der Landesregierungen zur Erstellung der WEP vervollständigen den normativen Rahmen für die Instrumente der FRPL.

#### 5.1.3.1 Instrumente nach dem Forstgesetz 1975 i.d.F. 1987

Zur Erfüllung der Planungsaufgabe sind Pläne zu erstellen. Davon kennt die FRPL drei: den WEP, den Waldfachplan und den Gefahrenzonenplan. Ganz allgemein haben die Pläne "die Sachverhalte und erkennbaren Entwicklungen, die die Waldverhältnisse des Planungsgebietes bestimmen und beeinflussen, unter Bedachtnahme auf die Bestimmungen der §§ 6 und 7 (Ziele der Raumplanung, Anm. d. Verf.) kartographisch und textlich darzustellen" (FG 1975 i.d.F. 1987 § 8). Zentrale Aufgabe der forstlichen Pläne ist somit die Erfassung jener Einflußfaktoren und Zusammenhänge in der Raumentwicklung, die einen Bezug zu den Waldverhältnissen aufweisen. Neben den "bestimmenden" Einflüssen auf die Waldentwicklung sind auch die weniger starken zu erfassen.

Diese allgemeine Formulierung kommt einem Auftrag zur **umfassenden Raumanalyse** gleich, denn sehr viele wirtschaftliche und soziale "Sachverhalte" wirken

sich auf den Wald aus. Einschränkungen bietet nur der Hinweis auf die §§ 6 und 7. Bei der Analyse der Raumentwicklung sind die in diesen Paragraphen festgelegten Ziele für die Raumplanung besonders zu berücksichtigen. D.h., die Erhebung kann sich auf jene Einflußfaktoren beschränken, die in einem Zusammenhang zu den vier Wirkungen des Waldes stehen (Nutz-, Schutz-, Wohlfahrts- und Erholungswirkung). Die Ausführungen in den §§ 6 und 7 heben auch bestimmte Regionen hervor, in denen die FRPL besonders vordringlich erscheint. Die Analyse der forstlichen Raumpläne kann daher begründet in solchen Gebieten ihren Schwerpunkt setzen (z.B. in Stadtrandgebieten oder in hochwassergefährdeten Gebieten) und in anderen Räumen weniger ausführlich sein. Die Ausführungen im § 8 (1) (a) definieren die **Planerstellung mit der kartographischen und textlichen Darstellung der Ergebnisse aus der Analyse der Raumentwicklung.**

**Über Planung im Sinne einer zukunftsorientierten Festlegung von Handlungen läßt sich dem FG nichts entnehmen.** Diesen Eindruck verstärkt auch der nächste Absatz: "Diese Darstellungen (sind) der jeweiligen tatsächlichen Entwicklung im Planungsgebiet anzupassen". Damit ist unzweifelhaft der gesamte forstliche Raumplan gemeint. Die Anpassung an die jeweilige tatsächliche Raumentwicklung ist für die Abbildung des waldbezogenen Teiles dieser Raumentwicklung wichtig und unproblematisch. Nur so kann ihre Aktualität gesichert werden. Für zukunftsorientierte Planung ist die Aktualisierung nur von untergeordneter Bedeutung.

Ob und wie Ziele für die Raumentwicklung in forstlichen Raumplänen festgelegt werden sollen und wie die Verwirklichung dieser Ziele anzustreben ist, darüber gibt keine Bestimmung Auskunft. Diese für Planungsinstrumente zentralen Fragen kann nach dem FG bestenfalls die Verordnung klären. In ihr sind vom BMLF nähere Vorschriften über Inhalt sowie Form und Ausgestaltung der forstlichen Raumpläne zu erlassen. Ein zwingender Gesetzauftrag, darin auf Zielbestimmungen und Mittelauswahl bzw. auf die Realisierung der forstlichen Raumpläne einzugehen, besteht nicht.

Im § 9 regelt das FG 1975 i.d.F. 1987 das wichtigste Instrument der FRPL, den WEP. In ihm sind die "Wirkungen des Waldes, insbesondere unter Bedachtnahme auf deren Bedeutung für die Allgemeinheit, nach Maßgabe der §§ 6 bis 8 festzuhalten". Der WEP soll demnach zur Lösung der Aufgaben der FRPL beitragen, indem er die Wirkungen des Waldes aufzeigt. Dies hat in textlicher

Beschreibung und kartenmäßiger Darstellung zu erfolgen und ist an den "jeweiligen tatsächlichen Stand der Entwicklung" anzupassen. Dabei ist die Bedeutung der Wirkungen für die Allgemeinheit zu bedenken und daher zwangsläufig als Voraussetzung dazu auch zu erfassen. Zwei weitere Eigenschaften des Planungsinstrumentes sind hier konkret festgelegt. Der WEP hat sich auf das gesamte Bundesgebiet zu erstrecken und "jedermann ist berechtigt, in den Plan Einsicht zu nehmen". Damit wird für die Pläne die volle Öffentlichkeit verlangt.

Auf die inhaltliche Gestaltung des Instrumentes WEP nehmen zwei Paragraphen außerhalb des Abschnittes II "Forstliche Raumplanung" bezug. Der § 24 kennt einen zur Schutzwaldsanierung besonders ausgestalteten oder angepaßten WEP. In einem derartigen Plan ist der Zustand des Schutzwaldes genau und kartenmäßig zu erfassen. Die Eigentums- und sonstigen Rechtsverhältnisse müssen festgestellt werden. Die zur Erstellung oder Verbesserung der Schutzwälder erforderlichen Maßnahmen müssen nach zeitlichem Ablauf und Kosten dem WEP zu entnehmen sein. Die Besonderheit des im FG genau festgelegten WEP für den Schutzwald ergibt sich vor allem daraus, daß die Durchführung der Maßnahmen durch Bescheid vorzuschreiben ist. Das FG legt der Normativität des Planes entsprechend die Verteilung der Kosten und die Verpflichtung, sie zu tragen, genau fest. Die zweite Bestimmung gilt allgemein für alle WEP. Der § 36 formuliert sie eindeutig. Durch Bescheid erklärte **Erholungswälder** sind im WEP auszuweisen.

Der zweite, hier interessierende Plan ist der **Waldfachplan**. Er hat Darstellungen und Planungen für den Interessenbereich des Waldeigentümers zu enthalten. Auf die weitere inhaltliche Ausgestaltung dieses Planungsinstrumentes läßt sich aus dem FG nur indirekt schließen. Waldfachpläne, die den Kriterien der WEP entsprechen, sind auf Antrag von der FB in ihren regionalen WEP-Teilplan aufzunehmen. Waldfachpläne, die diesen Kriterien nicht entsprechen, bleiben für die offizielle FRPL bedeutungslos. Für sie setzt das FG dementsprechend auch keinerlei inhaltliche Normen.

Trotz der wenigen konkreten Bestimmungen des FG über die Instrumente der FRPL kann man versuchen, sie den **Zielen der FRPL gegenüberzustellen**. Rein formal lassen sich natürlich keine Mängel im rechtlichen Programm der Instrumente finden, da sie stets unter "Bedachtnahme auf die Raumplanungsaufgabe" zu erstellen sind. Für den Waldfachplan trifft dies nicht zu. Er wird jedoch erst wirksam, wenn seine Ausführungen dem WEP entsprechen. Inhaltlich tritt

deutlich eine Verschiebung zwischen den Raumplanungszielen und den Aufgaben zutage, die forstliche Raumpläne lösen sollen. Zu den **Zielen der FRPL zählen gleichberechtigt Darstellung und Planung**. Zielkriterien dafür sind, wenn auch nur unvollständig, aus dem FG zu entnehmen. Bei der **Normierung der Instrumente**, den Raumplänen, beschäftigt sich der Gesetzgeber nur mehr ausschließlich damit, wie der **Darstellungsauftrag** von den Raumplänen eingelöst werden soll. Keine Vorschrift zur Ausgestaltung der Raumpläne befaßt sich mit deren Eignung, auch Planungsaufgaben erfüllen zu können. Gemessen an der rechtlich festgelegten Planungsaufgabe **fehlt dem FG 1975 i.d.F. 1987 das eigentliche Planungsinstrumentarium**. Die ausführliche Analyse und Darstellung der forstlichen Raumentwicklung ist zwar notwendige Voraussetzung dafür, aber keinesfalls ein ausreichendes Mittel. Eine Ausnahme bildet wiederum der Sonderplan zur Schutzwaldsanierung. Seine Ausgestaltung und Realisierung sind im FG genau beschrieben.

#### 5.1.3.2 Instrumente nach der Verordnung über den Waldentwicklungsplan

Die Verordnung normiert den Gegenstand der FRPL etwas konkreter und bringt Regeln, wie er in den WEP zu erfassen, darzustellen und zu verplanen ist. Sie unterscheidet im wesentlichen drei Bereiche: die Planungsfläche, die Wirkungen des Waldes und sonstige forstlich relevante Sachverhalte (BMLF 1977 (2) VO).

- (1) Die **Planungsfläche** umfaßt neben der Waldfläche die Kampfzone des Waldes und die Windschutzanlagen. Hinzu kommen fallweise Grundflächen, die neubewaldet werden sollen und solche Bereiche, in denen die FRPL die Abgrenzung zwischen Forst- und Land- und Almwirtschaft bewerkstelligen soll. Die Waldfläche wird als Grundlage für die Waldfunktionskarte benötigt. Ihre innere Struktur kann, wenn erforderlich, auf eigenen Zusatzkarten dargestellt werden. Ebenso sind Zusatzkarten für die Darstellung und Planung von Neubewaldung sowie für die Ordnung von Wald und Weide möglich, aber nicht zwingend vorgeschrieben. Der Textteil des Planes hat eine nicht näher spezifizierte Beschreibung der Planungsgrundlagen zu enthalten. Es ist davon auszugehen, daß darin auch Allgemeines über die Waldfläche abgehandelt werden muß.

Der WEP hat die Wirkungen des Waldes zu erfassen und darzustellen. Welche Art von Wirkungen zu behandeln sind, ergibt sich aus dem § 1 FG 1975

(die Verordnung bezieht sich noch auf das FG 1975, da sie 1977 erlassen wurde). Zusätzlich muß eine Bewertung der Schutz-, Wohlfahrts- und Erholungsfunktion durchgeführt werden. Vier Stufen von 0=keine bis 3=hohe Wertigkeit sind bei jeder der drei Funktionen zu unterscheiden. Als Hilfe und Kriterium bietet die Verordnung wiederum die Ausführungen des § 1.

- (2) Wie ausgeführt, ist dieser § 1 (1) a-d des FG 1975, dem nunmehr der § 6 (2) a-d des FG 1975 i.d.F. 1987 entspricht, zwar bedingt geeignet, die **Wirkungen** voneinander zu unterscheiden. Er gibt jedoch keinerlei Anhalt dafür, die Wertigkeit der Wirkungen festzustellen. Die Verordnung bringt demnach keine Regel, die die vier geforderten Stufen der Wertigkeit für eine Funktion auch nur andeutungsweise bestimmen würde. Dieses Bewertungsproblem tritt nur bei der Nutzfunktion nicht auf, denn sie unterliegt keiner mehrstufigen Beurteilung.

Die Einführung einer Leitfunktion erhellt z.T. das Verhältnis der Wertigkeit der Funktionen untereinander. "Als Leitfunktion hat jene zu gelten, die im vorrangigen öffentlichen Interesse liegt". Sie ist nach erfolgter Bewertung aus dem Vergleich aller vier Funktionen untereinander abzulesen. Erreicht keine Funktion hohe Wertigkeit (Wertziffer = 3), so ist die Nutzfunktion die Leitfunktion. Erreicht eine Funktion die Wertigkeit 3, so ist diese die Leitfunktion. Erreichen zwei oder mehrere Funktionen hohe Wertigkeit, so gilt für die Bestimmung der Leitfunktion: Schutzfunktion vor Wohlfahrtsfunktion vor Erholungsfunktion. Damit ergibt sich folgende Rangfolge in der Wertigkeit der Funktionen:  $S=3 > W=3 > E=3 > N > \text{Rest}$  ( $S=2, 1, 0$ ;  $W=2, 1, 0$ ;  $E=2, 1, 0$ ). Die **Regel garantiert die logisch eindeutige und widerspruchsfreie Ableitung der Leitfunktion aus den Bewertungen der Einzelfunktionen**. Sie vermag allerdings nicht, die Leitfunktion in einem konkreten Fall zu bestimmen, da die Rangfolge von der Wertigkeit 3 einer Funktion abhängig ist. Für die Unterscheidung der Wertigkeit 3 von der Wertigkeit 2 fehlt in der Verordnung jedoch jede inhaltlich bestimmte Norm. Die Verordnung legt mit der Präferenzregel für die Leitfunktion lediglich eine allgemeine Aussage fest. **Es gibt Fälle, in denen die Nutzfunktion nicht im vorrangigen öffentlichen Interesse liegt und den überwirtschaftlichen Funktionen (S, W, E) besondere Bedeutung zukommt.**

Der WEP hat die Wirkungen des Waldes in einer Waldfunktionskarte darzustellen. Als Grundkarte dient die Österreichkarte im Maßstab 1:50.000. Darin werden Funktionsflächen bis zu einer Mindestgröße von 10 Hektar je nach Leitfunktion verschiedenfarbig ausgeschieden. Innerhalb einer Funktions-

fläche hat jede einzelne Funktion eine einheitliche Wertigkeit. Im Textteil soll eine Beschreibung der Funktionsflächen und die Begründung für ihre Leitfunktion gegeben werden. Weiters sind Beeinträchtigungen der Funktionen aufzuzeigen.

- (3) Der dritte Gegenstand des WEP sind **sonstige forstlich relevante Sachverhalte**. Diese können Beanspruchungen des Waldes oder Schäden an ihm sein. Auch sie können, aber müssen nicht, kartographisch auf sog. Sonderkarten dargestellt werden. Der Maßstab ist hier frei. Inwieweit der Textteil die sonstigen forstlich relevanten Sachverhalte behandeln soll, kann der Verordnung nicht entnommen werden.

Der WEP hat im Textteil Hinweise auf Einzelplanungen der Behörde für die Vollziehung des FG zu enthalten. Erforderlichenfalls sind im Textteil auch besondere Planungen für die Schutzwaldsanierung, die Ordnung von Wald und Weide sowie Neuaufforstungen zu leisten.

Abschließend soll wiederum die Frage gestellt werden, inwieweit die **Festlegung der Instrumente in der Verordnung den Instrumenten und Zielsetzungen des FG entspricht** und wo sie andere Schwerpunkte setzt. Die Verordnung übernimmt die Abgrenzung der Planungsfläche und -gebiete mit einer Ausnahme vollständig aus dem FG. **Der Auftrag, insbesondere Gebiete mit hoher Rohstoffproduktion im WEP darzustellen, findet in der Verordnung keine Erwähnung mehr.** Den Auftrag des FG zur Analyse der die Waldverhältnisse beeinflussenden Entwicklungen drängt das Programm der Verordnung in seinem Umfang zurück. Die "sonstigen forstlich relevanten Sachverhalte" entsprechen diesen Einflußfaktoren der Raumentwicklung auf den Wald nicht. Über ihre Erfassung wird nichts weiter ausgesagt und sie sind nur fallweise auf Sonderkarten festzuhalten. Erwähnung müssen sie, wenn überhaupt, in völlig unbestimmtem Ausmaß in der Beschreibung der Planungsgrundlagen finden. Eventuell scheinen sie in den Hinweisen auf Funktionsbeeinträchtigungen auf. Sehr detailliert behandelt die Verordnung im Verhältnis dazu die auch im FG geforderte Darstellung der Wirkungen des Waldes. Für die Funktionskarte sind Maßstab, Kennzahlen und selbst die Farbgebung exakt bestimmt. Die Erfassung und **Messung der Funktionen** bleibt hingegen weiterhin wie im FG inhaltlich **völlig offen**.

Zur Festlegung eines eigenen **Planungsprogrammes** könnte sich die Verordnung an drei Normen orientieren: (1) an der im FG angedeuteten Bestimmung des Planungszieles, (2) an den Planungsbestimmungen des FG für den WEP und

(3) an eigenen Bestimmungen der Verordnung über das Planungsziel. Von der ersten Möglichkeit macht die Verordnung lediglich hinsichtlich der konkreten Anweisung des FG, Neuaufforstungen zu planen und gegebenenfalls die Schutzwaldsanierung im Sonderwaldentwicklungsplan zu behandeln, Gebrauch. Einen Versuch zur Konkretisierung des Planungszieles unternimmt sie nicht. Der zweite Orientierungspunkt fällt weg, da das FG über die Planungen im WEP keine inhaltlichen Aussagen macht. Drittens führt, wie oben gezeigt, die Verordnung einen eigenen Beitrag zur Aufgabenbestimmung des WEP ein. Der WEP soll Grundlage für Planungen der Behörde sein. Daraus leitet die Verordnung für den Textteil des WEP die Bestimmung ab, daß er Hinweise für forstliche Einzelplanungen und forstpolitische Maßnahmen zu enthalten habe. Die Verordnung schweigt demnach nicht, wie die Bestimmungen des FG, völlig zum **Planungsaspekt**. **Sie sieht ihn im Verhältnis zur Darstellung in unbestimmtem und geringem Ausmaß vor und orientiert sich dabei weniger an den Aufgaben der FRPL nach dem FG als an einer eigenen, in der Verordnung neu geschaffenen Aufgabe des WEP.**

Der als Instrument der Raumplanung im FG vorgesehene **Waldfachplan** findet in der Verordnung keinerlei Erwähnung, obwohl er aufgrund des FG eng an den WEP gebunden ist. Eine eigene Verordnung zum Waldfachplan gibt es indes bis 1987 ebenfalls nicht.

### 5.1.3.3 Instrumente nach den Richtlinien über Inhalt und Ausgestaltung des Waldentwicklungsplanes

#### 5.1.3.3.1 Funktionenbestimmung und Planung

Die Richtlinien bringen eine weitere inhaltliche Bestimmung der Funktionen. Für die vier Stufen in den Wertigkeiten der einzelnen Funktionen sind erstmals Kriterien angeführt. Die Beschreibung der Planungsaufgabe stützt sich im wesentlichen auf den Funktionsbegriff. Es erscheint daher zweckmäßig, zunächst das normierte inhaltliche Programm für die einzelnen Funktionen darzulegen und anschließend auf den dadurch zum größten Teil bereits mitfestgelegten Planungsauftrag einzugehen.

Der formale Weg für die **Funktionsbestimmung und Funktionsbewertung** übernimmt als Kern vollständig die oben behandelten Regeln der Verordnung. In der Festlegung der einzelnen Wertigkeitsstufen geht er jedoch weit darüber

hinaus. Als Kriterien dafür "sind die §§ 2,6,21,27,33,34 und 36 (des) Forstgesetz(es) heranzuziehen". Die Richtlinien führen im einzelnen aus, in welcher Form die genannten Paragraphen in die Funktionsbestimmung Eingang finden sollen. Die damit normierte inhaltliche Bestimmung der Funktionen versucht die Abbildung 2 zu veranschaulichen. Das Bestimmungsverfahren der Richtlinien geht implizit von einer Vielzahl von Faktoren aus, die die Wirkungen des Waldes beeinflussen. Die Funktionen des Waldes hängen nicht unmittelbar und ausschließlich vom Wald ab, sondern von einer Reihe von raumwirksamen Entwicklungen, wie Fremdenverkehr, Siedlungswesen etc. Der Einfluß dieser Prozesse auf den Wald kann durch einzelne Kriterien erfaßt werden. Die durch solche Kriterien operationalisierten Faktoren der Raumentwicklung werden normativ in zwei Gruppen geteilt. Die erste Gruppe umfaßt jene Faktoren, die die Funktionen des Waldes definitiv bestimmen. Sind ihre im FG festgelegten Kriterien in einem normierten Ausmaß in einem Waldgebiet gegeben, so folgt daraus zwingend die Funktion dieses Waldes samt ihrer genauen Wertigkeit. Man könnte zur Verdeutlichung von **Definitionsfaktoren** und ihren Definitionskriterien für die Waldfunktionen sprechen.

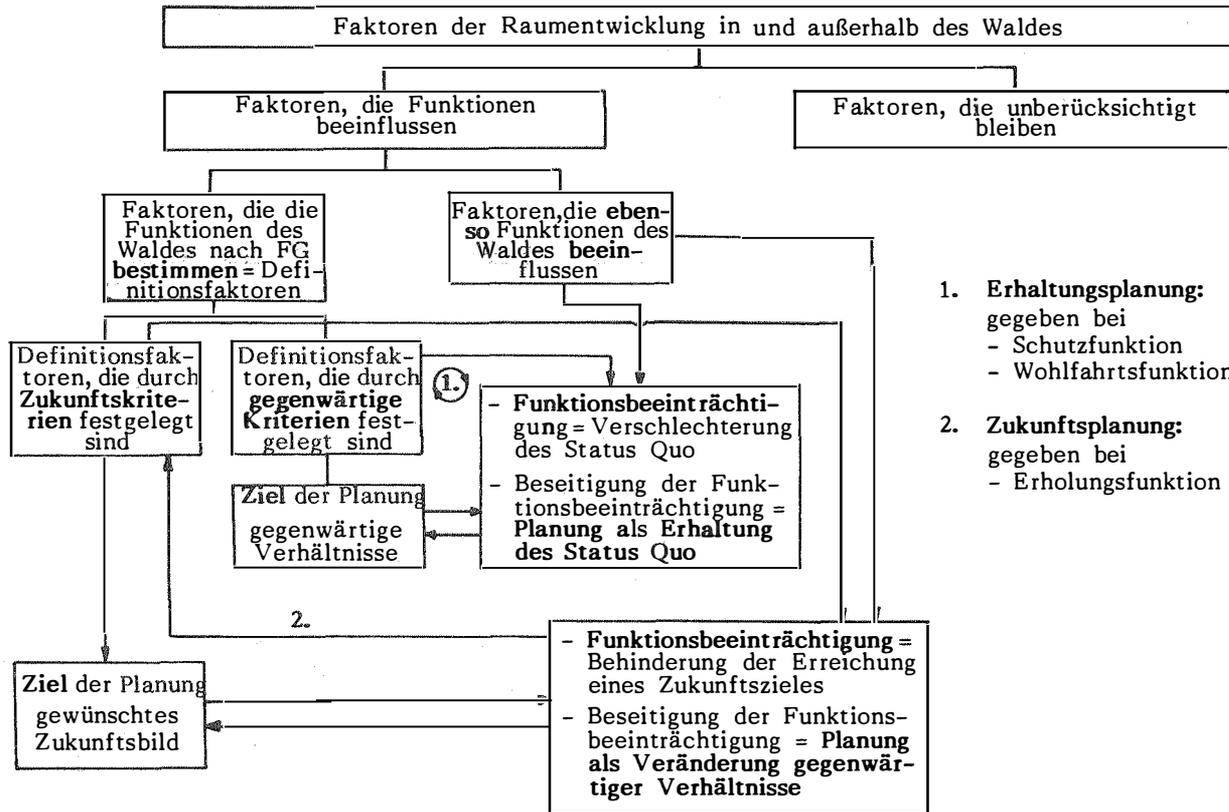
Der in der zweiten Gruppe zusammengefaßte Rest der waldbeeinflussenden Faktoren ist für die Funktionsbestimmung nur von Bedeutung, wenn diese Faktoren die Kriterien der Definitionsfaktoren beeinflussen. Faktoren der zweiten Gruppe, die diese Kriterien in ihrer Bewertung herabsetzen, werden als **Funktionsbeeinträchtigung** bezeichnet. Dazu zählt auch die Funktionsüberforderung. Sie tritt ein, wenn der Wald durch die Erfüllung einer Funktion Schaden erleidet, also etwa an der Schadstoffausfilterung selbst zugrundegeht. Ab einem gewissen Ausmaß des Definitionskriteriums Luftreinhaltung nimmt der Wald Schaden; das Definitionskriterium Luftreinhaltung wird dann zur Funktionsüberforderung durch zu starken Bedarf an Luftreinhaltung und schwächt den Wald vergleichbar der Funktionsbeeinträchtigung.

Mit der Festlegung der Bestimmung von Funktion und Funktionsbeeinträchtigung bzw. Funktionsüberforderung haben sich die Richtlinien Begriffe geschaffen, auf denen der logischen Struktur nach ihr gesamtes Planungsprogramm aufbaut. Die Richtlinien fassen die **Planungsaufgabe** in folgenden Wortlaut:

### "1.3 Planungsaufgabe

1.3.1 Erfassung und Bewertung der Funktionen (Nutz-, Schutz-, Wohlfahrts- und Erholungswirkung) der unter 1.2 genannten Flächen und Festlegung deren Leitfunktionen.

Abbildung 2: Rekonstruktionslogik der Wirklichkeitserfassung und Planung im Waldentwicklungsplan  
 Figure 2: Logical concept of the forest development plan



1. **Erhaltungsplanung:**  
gegeben bei  
- Schutzfunktion  
- Wohlfahrtsfunktion
2. **Zukunftsplanung:**  
gegeben bei  
- Erholungsfunktion

1.3.2 Beurteilung der tatsächlichen Funktionserfüllung (einschließlich der Feststellung der Funktionsbeeinträchtigungen und Funktionsüberforderungen) und die daraus abgeleitete vorausschauende Planung der Waldverhältnisse im Planungsgebiet zur Sicherung bzw. Verbesserung der Wirkungen des Waldes

....."

Voraussetzung ist demnach die Erfassung und Bewertung der Waldfunktionen. Die Planung hat dann formal drei Möglichkeiten, die sich jedoch im Programm logisch alle auf Maßnahmen zur Beseitigung von Funktionsbeeinträchtigungen bzw. -überforderungen reduzieren:

- (1) Die Planung muß zur Sicherung der Wirkungen des Waldes Maßnahmen gegen festgelegte Funktionsbeeinträchtigungen bzw. -überforderungen setzen.
- (2) Sie soll auch Maßnahmen nach vorangegangener Beurteilung der tatsächlichen Funktionserfüllung planen. Aus den Definitionskriterien ergibt sich für jede Funktion nur ein bestimmter aktueller Wert, wie z.B.  $W=2$ . Zusatzinformationen für die Beurteilung der tatsächlichen Funktionserfüllung liefert die Funktionsbestimmung nicht. Die tatsächliche Funktionserfüllung kann daher, wie übrigens der Text auch nahelegt, nur aus den Beeinträchtigungen oder Überforderungen abgelesen werden. Die Planung folgt dem Punkt (1).
- (3) Planungsmaßnahmen haben der Verbesserung der Wirkungen des Waldes zu dienen. Bedeutet dies, die Planung soll die Funktionen im Sinne steigender Wertigkeit beeinflussen, aus einem  $W=2$  ein  $W=3$  machen? Wohl kaum, denn das Ziel für jede Waldfläche wäre dann  $S=3$ ,  $W=3$ ,  $E=3$ , d.h. Schutzwald in ganz Österreich. Der einzige Inhalt, den die Richtlinien der Verbesserung der Wirkungen geben, ist wiederum die Bekämpfung ihrer Beeinträchtigung und damit die Planung nach Punkt (1).

Mit der erstmals in den Richtlinien vollzogenen **Verbindung des Planungsauftrages mit den festzustellenden Funktionsbeeinträchtigungen** erhält die Planung ein inhaltliches Ziel. Die Richtlinien legen durch diesen Trick, ohne ausdrücklich von Planungszielen der FRPL zu sprechen, die ausgeschiedenen und bewerteten Funktionen als Planungsziel fest. Die Planungsaufgaben Sicherung und Verbesserung der Wirkungen des Waldes bedeuten Eindämmung und Verringerung der Funktionsbeeinträchtigungen. Das Konzentrat aus dem WEP, das "Formblatt 3: Funktionsflächen" zeigt die inhaltliche Planungslogik des WEP in aller Deutlichkeit. Auf die Funktionsbewertung in Spalte 4 und 5 folgen in Spalte 6 Funk-

tionsbeeinträchtigung bzw. Funktionsüberforderung und schließlich in Spalte 7 Planungen (Maßnahmen). Mit anderen Worten, die **Waldfunktionskarte ist für die FRPL das Ziel, an dem ihre Planungsmaßnahmen zu orientieren sind.**

Zwei weitere Fragen tauchen im Anschluß daran auf. Einmal ist zu klären, ob dieses **Ziel inhaltlich ein Zukunftsbild des Waldes und seiner Funktionen ist oder bloß die Erfassung und Abbildung der gegenwärtigen Waldverhältnisse und Funktionen.** Planung kann sich an beiden Zielinhalten ausrichten. Die Planungskreise der Abbildung 2 illustrieren die beiden Extremfälle. Ist die Waldfunktionskarte eine Abbildung bestehender Waldverhältnisse, so bedingt die Logik des WEP, daß seine Planungsmaßnahmen darauf ausgerichtet sind, jegliche Veränderung der Waldverhältnisse zu verhindern. Der Status Quo soll mit allen Mitteln gesichert werden. Eine Waldfunktionskarte hingegen, die ein Zukunftsbild des Waldes entwirft, läßt nach der Logik des WEP die geplanten Maßnahmen derart ausfallen, daß sie die bestehenden Verhältnisse möglichst verändern.

Als zweites soll der Frage nachgegangen werden, woran sich denn die Zielbestimmung der Waldfunktionskarte orientiert. Zur Zielbestimmung könnten etwa ein eigenes Forstprogramm oder auch Zielkataloge der allgemeinen Raumplanung dienen. Diese Fragen führen wiederum zurück zu den Definitionsfaktoren der Waldfunktionen und ihren Kriterien.

Ein Definitionsfaktor ist allen vier Waldfunktionen gemeinsam. Das **Vorhandensein von Wald im Sinne des FG wird als Voraussetzung für alle Waldfunktionen** angesehen. Die FRPL sucht außerhalb des aktuellen Waldbestandes nicht nach Waldfunktionen. Wo zum Zeitpunkt der Planerstellung "zufällig" kein Wald steht, zieht die FRPL von vornherein Waldfunktionen nicht in Betracht. Sie fällt implizit diese Vorentscheidung, die eine wesentliche Einschränkung mit sich bringt. Denn es werden vielfach Flächen existieren, deren Aufforstung Wirkungen des Waldes hervorbringen würde, die seine heutige Funktionserfüllung weiter verbessern könnten.

Die für alle Waldfunktionen gültige Beschränkung auf den aktuellen Waldbestand **schließt für die Waldfunktionskarte zukunftsbezogene Überlegungen hinsichtlich der Waldflächenentwicklung völlig aus.** Der universale Definitionsfaktor "Vorhandensein von Wald" legt als Ziel der FRPL den dogmatischen Waldschutz fest. Dieses Vorgehen verhindert zwar vorbeugend die Feststellung von funktionslosen Wäldern. Es begibt sich jedoch gleichzeitig der Chance, die Notwendigkeit zur Waldflächenvergrößerung in einem sehr gering bewaldeten Raum mithilfe der

Waldfunktionskarte zu begründen. Der Hauptdefinitionsfaktor aller vier Waldfunktionen ist völlig **gegenwartsbezogen** und beruht **ausschließlich auf forstlichen Zielsetzungen**, ohne die allgemeine Raumentwicklung zu berücksichtigen.

Bei Vorliegen der Grundbedingung Wald differenzieren weitere Definitionsfaktoren die Art der Waldfunktion und ihre Bewertung von 0 bis 3. Die Zukunftsbezogenheit und die Außenorientierung der Waldfunktionskarten hängen von den Inhalten der Definitionsfaktoren ab. Sie können nun für jede der vier Funktionen getrennt untersucht werden:

a) **Nutzfunktion**

Für die Nutzfunktion sehen die Richtlinien kein Definitionskriterium vor. Ein solches wird durch die Feststellung ersetzt, daß die Nutzfunktion die Voraussetzung für die Erfüllung und Sicherung der überwirtschaftlichen Funktionen (S, W und E) bilde. Daher ist sie i.d.R. die wichtigste Funktion, also Leitfunktion. Nur wenn andere Funktionen die Wertigkeit 3 erzielen, sind sie der Nutzfunktion vorzuziehen. Die in der Waldfunktionskarte niedergelegte Nutzfunktion ist demnach zunächst eine Aussage über den Tatbestand, der jetzt und in Zukunft gültig ist. Sein Vorliegen ist jedoch negativ bestimmt. Die Aufzählung von Fällen, in denen diese Feststellung nicht gilt, macht die einzige Aussage der Waldfunktionskarte über die Nutzfunktion, nämlich ob sie Leitfunktion ist oder nicht, vollständig von diesen Ausnahmefällen abhängig. Soweit die Bewertung der überwirtschaftlichen Funktion mit 3 eine Zielvorstellung enthält, kann daher auch die Ausscheidung der Nutzfunktion als Leitfunktion als Zukunftsziel angesehen werden. Z.B. könnte dann in einem E=3-Wald heute aktuell die Leitfunktion die Nutzfunktion sein. Der WEP würde nicht diesen aktuellen Stand ausweisen, sondern das Zukunftsziel E=3. Die **Entscheidung, ob die Nutzfunktion gegenwärtige oder zukünftige Waldverhältnisse charakterisiert, liegt bei den übrigen Funktionen**. Die Feststellung der allgemein großen Bedeutung der Nutzfunktion entspricht einem **eigenen forstwirtschaftlichen Entwicklungsziel**.

b) **Schutzfunktion**

Die Definitionskriterien für die Schutzfunktion stützen sich auf die in den §§ 21, 27, 2 und 6 des FG angeführten Kriterien. Für die wichtigste, die Leitfunktionen festlegende Wertigkeitsstufe 3 gelten Bestimmungen des § 21 Schutzwald und des § 27 Bannwald. Die **Schutzwaldbestimmungen** des FG beziehen sich auf Faktoren, die Zustände des Waldes und vor allem

seines Standortes bezeichnen. Die relevanten Kriterien können nur aus der aktuellen gegebenen Standortssituation abgeleitet werden, z.B. ob der Wald auf Flugsandboden steht oder nicht. Dieser Teil der Schutzfunktion mit Wertigkeit 3 ist sehr eindeutig eine Analyse und Beschreibung der **gegenwärtigen Lage**. Der besondere Schutz dieser labilen Waldbestände kann als **eigenständiges forstliches Zielkriterium** angesehen werden. Auch das Kriterium des § 2 bezieht sich auf den aktuellen Stand. Es besagt einfach, daß bestehende Windschutzanlagen die Wertigkeit  $S = 3$  bekommen.

Die Definitionsfaktoren nach § 27 **Bannwald** orientieren sich an ganz bestimmten Schutzwirkungen des Waldes, wie z.B. Lawinenschutz gegenüber bestimmten Objekten, und zwar "Menschen, menschlichen Siedlungen und Anlagen oder kultiviertem Boden". Die Dominanz liegt bei jenen Faktoren, die die zu schützenden Objekte bezeichnen. Werden solche schutzbedürftigen Objekte festgestellt, so hat der Planer zu beurteilen, ob das öffentliche Interesse an deren Schutz die daraus entstehenden Nachteile für die Waldbewirtschaftung überwiegt. Ist das der Fall, so bekommt der Wald  $S = 3$ . Die Definitionsfaktoren erfordern demnach eine an der **vorliegenden Raumsituation orientierte** Analyse der Lage von Siedlungen, Verkehrsanlagen, energiewirtschaftlichen Leitungsanlagen, Anlagen der Landesverteidigung usw. und ihrer Schutzwürdigkeit durch den Wald. D.h., in den im Bannwaldparagraphen genannten Definitionsfaktoren für die Schutzwirkung 3 spiegeln sich vor allem **Entwicklungen außerhalb des Waldes** wider, und zwar nicht in ihrer zukünftigen, sondern in ihrer **augenblicklichen Form**.

Die Kriterien für die Wertziffer  $S = 2$  sind ebenfalls durch Anwendung der oben genannten Bestimmungen des FG festgelegt. Für den Schutzwald gilt in diesem Fall lediglich eine etwas geringere Labilität, z.B. nicht "stark erosionsgefährdeter", sondern nur "erosionsgefährdeter" Standort. Nach den Bannwaldkriterien wird  $S = 2$  ausgeschieden, wenn die Schutzwürdigkeit der Objekte nicht so groß ist, d.h. sich das volkswirtschaftliche und sonstige öffentliche Interesse nicht als wichtiger gegenüber den Nachteilen einer Einschränkung der (Wald-)Bewirtschaftung erweist. Der Gegenwartsbezug und die Außenorientierung gelten daher für die Wertziffer  $S = 2$  genauso wie für  $S = 3$ .

Die Wertziffer  $S = 1$  bestimmt dagegen eine unabhängige forstliche Aussage. Jeder Wald hat mindestens Wertziffer  $S = 1$ , eine Bewertung der Wertziffer

S=0 kann nicht vorkommen. Insgesamt läßt sich feststellen: Den Definitionskriterien der Schutzfunktion liegen **neben Faktoren des Waldes** und seines Standortes solche der **Raumentwicklung**, wie z.B. Siedlungen, Verkehrswege etc. zugrunde. Alle Faktoren gehen nur mit ihrer **aktuellen** und nicht mit einer zukünftigen erwünschten Ausprägung in die Funktionsbestimmung ein.

c) **Wohlfahrtsfunktion**

Die Definitionsfaktoren für die Wohlfahrtsfunktion werden den §§ 6 und 27 des FG entnommen. Die Kriterien aus dem Bannwaldparagraphen sind so ausgewählt, daß sie dem Inhalt der Wohlfahrtsfunktion entsprechen, z.B. Sicherung eines Wasservorkommens oder Sicherung der notwendigen Bewaldung in Ballungsräumen. Ihrer Bestimmung nach entsprechen sie vollkommen einem Teil der Definitionskriterien der Schutzfunktion. Sie ergeben sich mehr oder weniger zwingend aus dem gegenwärtigen Stand der Raumentwicklung hinsichtlich der Waldverhältnisse und beispielsweise emittierender Industrien, Ballungszentren, Fremdenverkehrsarten oder genutzten Heilquellen. Das Spektrum der Definitionskriterien wird in höchst unbestimmter Weise durch die Angaben des § 6(2)(c) erweitert. Die Bewertung der Kriterien des § 6(2)(c) soll nach dem öffentlichen Interesse erfolgen. Inhaltlich ist damit gar nichts festgelegt, außer daß die Wohlfahrtsfunktion nicht durch die Angaben des Bannwaldparagraphen abgedeckt werden muß. Die Feststellung, W ist in jedem Wald mindestens 1, reduziert die vierstufige Bewertungsskala auf 3 Stufen.

d) **Erholungsfunktion**

Die Erholungsfunktion ergibt sich aus den Definitionskriterien des § 36 Erholungswald. Wenn .....

- "a) für die Bevölkerung bestimmter Gebiete, insbesondere von Ballungsräumen, ein Bedarf an Erholungsraum besteht, der infolge seines Umfanges in geordnete Bahnen gelenkt werden soll, oder
- b) die Schaffung, Erhaltung und Gestaltung von Erholungsräumen in Fremdenverkehrsgebieten wünschenswert erscheint ....."

(und daher an der Benützung von Wald für Zwecke der Erholung ein öffentliches Interesse besteht), so hat die Erholungsfunktion die Wertigkeit 3. Die Definitionsfaktoren der Erholungsfunktion weisen im Gegensatz zu den Faktoren der anderen Funktionen eine starke **Orientierung in die Zukunft**

auf. Es geht um einen Bedarf, der erst "in geordnete Bahnen gelenkt werden soll" und um die Schaffung von Erholungsräumen, die heute im öffentlichen Interesse erst wünschenswert erscheint. Die Wertziffer 2 bestimmen dieselben Faktoren bei abgeschwächter Ausprägung der Kriterien. In beiden Fällen (E=3 und 2) sind die Definitionsfaktoren **ausschließlich Entwicklungen außerhalb des Waldes** entnommen, nämlich dem zukünftigen Bedarf an Erholungsraum in Ballungs- und in Fremdenverkehrsgebieten. Die Wertziffer E=1 ergibt sich hingegen aus dem Wald selbst, da sie für jeden Wald postuliert wird. Eine Ausnahme machen Wälder mit dauerndem Betretungsverbot, in denen die Erholungsfunktion die Wertziffer 0 bekommt.

Die Analyse der Definitionsfaktoren läßt demnach folgende Antworten auf die oben gestellten Fragen nach zwei Eigenschaften der Waldfunktionskarte, dem Soll-Wert der FRPL, zu. Die **Waldfunktionskarte** leistet ihren Definitionskriterien nach im wesentlichen eine **Abbildung der gegenwärtigen Waldfunktionen und nicht ihres zukünftigen Idealbildes**. Etwas vereinfacht könnte man sagen, die Schutz- und die Wohlfahrtsfunktion entsprechen dem aktuellen Stand, während die Erholungsfunktion anzustrebende Zukunftsziele aufzeigt. Die Nutzfunktion hat, wie oben dargestellt, infolge ihrer Nichtbewertung unabhängig von den drei übrigen Funktionen diesbezüglich keinen eigenen Aussagewert.

Die zweite Frage gilt den die Waldfunktionskarte bestimmenden Faktoren. **Die Definitionskriterien entstammen z.T. Entwicklungen im Wald, in der Mehrzahl jedoch Gegebenheiten der Raumentwicklung außerhalb des Waldes**. In einer vergrößerten Unterscheidung berücksichtigt die Schutzfunktion die meisten Kriterien aus dem Wald, die Wohlfahrtsfunktion etwa gleichgewichtig und die Erholungsfunktion ausschließlich Kriterien der allgemeinen Raumentwicklung. Die für die forstliche Bewirtschaftung bedeutendsten Kriterien, die sich am Wald orientieren, finden in die Waldfunktionskarte keinen Eingang, da die Nutzfunktion nicht bewertet werden kann.

Die erste Antwort bedeutet, daß im Sinne des Programmes der Richtlinien die **Planung vor allem die Erhaltung der gegenwärtigen Waldverhältnisse anstrebt**. Die Zukunftsperspektive des Soll-Wertes der Planung ist minimal. Planungsmaßnahmen haben der Verschlechterung des in der Waldfunktionskarte abgebildeten Status Quo entgegenzuwirken. Die zweite Antwort gibt einen Hinweis darauf, was alles im öffentlichen Interesse zu bedenken ist, wenn die Zielangabe für die FRPL bestimmt werden soll. Hier zeigt sich ein **deutliches Übergewicht der Tatsachen in der allgemeinen Raumentwicklung gegenüber Faktoren der Waldver-**

**hältnisse.** Für E=3 ist z.B. entscheidend, ob in der Nähe von Ballungsgebieten ein bestimmter Bedarf vorliegt. Für die Eignung des Waldes, als Erholungswald genutzt zu werden, gibt die Funktionsbestimmung keine konkreten Kriterien an, außer daß er nicht Dauersperrgebiet sein darf. Der Allgemeinformel "im öffentlichen Interesse" kann dazu inhaltlich nichts entnommen werden.

#### 5.1.3.3.2 Planungsfläche und sonstige Karteninhalte

Die Richtlinien bringen ein weiteres Detail zu der bereits in der Verordnung normierten Planungsfläche. Die Waldfläche nach der Darstellung der ÖK 50 muß um amtlich bewilligte Rodungen reduziert und mit bekanntgewordenen Waldzugängen ergänzt werden. Die Karte hat forstrechtliche wie nicht forstrechtliche Sperrgebiete zu enthalten, in denen dauerndes Betretungsverbot des Waldes besteht. Ebenso sind darin Schutzgebiete, die durch nicht forstrechtliche Vorschriften bestimmt sind, wie z.B. Wasserrecht oder Naturschutzrecht, einzutragen. Auch die Gefahrenzonenpläne und die behördlich ausgewiesenen Einzugsgebiete von Wildbächen und Lawinen zählen zum notwendigen Karteninhalt. Die Richtlinien verweisen auf die bereits von der Verordnung erwähnten Zusatz- und Sonderkarten. Die Form der Darstellung der Karteninhalte ist genau normiert (Koordinatenraster, Symbole etc.).

#### 5.1.3.3.3 Textteil

An den Anfang ist die politische Gliederung des Planungsraumes zu stellen. Daran schließen sich Grundlagen der Planungseinheit. Diese haben einerseits sehr knapp die soziale und wirtschaftliche Struktur zu charakterisieren und andererseits die Waldverhältnisse zu beschreiben. Waldausstattung, Waldeigentumsverhältnisse, Waldflächendynamik sowie forst- und holzwirtschaftliche Daten sind teilweise in Formblättern festzuhalten. Die Grundlagen bieten einen zusammenfassenden **Überblick über die forstlichen Verhältnisse** im Planungsgebiet. Ihre **direkte Verbindung zur Waldfunktionskarte fehlt**, denn sie finden nicht Eingang in die Grundlagen zur Funktionsausscheidung. Im Textteil sind auch die Gefährdungen und Belastungen des Waldes abzuhandeln. Dieses Kapitel zeigt jene Faktoren der Raumentwicklung auf, die zur Bestimmung der Funktionsbeeinträchtigungen große Bedeutung erlangen. Enge Verbindung mit der Waldfunktionskarte haben die Hinweise im Text auf die Sperr- und Schutzgebiete sowie sonstige

rechtliche Tatbestände, die in der Karte auszuweisen sind. Das gleiche gilt natürlich für die Funktionsflächenbeschreibung, zu deren Durchführung das Formblatt 3: Funktionsflächen heranzuziehen ist. Für die Planungsaufgabe sehen die Richtlinien bis auf den zusammenfassenden Maßnahmenkatalog nur Ausführungen in einer Spalte des Formblattes 3: Funktionsflächen vor.

Für die Anpassung des WEP an den jeweiligen Stand der Raumentwicklung setzen die Richtlinien eine Zehnjahresfrist für die Gültigkeit eines Planes fest. Danach ist ein revidierter WEP neuerlich dem BMLF zur Genehmigung vorzulegen.

#### 5.1.3.3.4 Gegenüberstellung der Ziele und Instrumente

Das Ziel des FG für die FRPL, die bestmögliche Erfüllung der Wirkungen des Waldes, wird durch die Verordnung inhaltlich nicht weiter präzisiert. Die Verordnung stellt lediglich eine formale Regel zur Vergleichbarkeit der Waldfunktionen auf. **Erst die Richtlinien geben dieser Regel mit der inhaltlichen Festlegung der Definitionsfaktoren für die Waldfunktionen einen Gehalt.** Neben der Vergleichbarkeit der Funktionen erfordert die Zielbestimmung eine Optimierungsregel. Wie gezeigt, bestimmen die Definitionsfaktoren der Funktionen auch die beiden Hauptkriterien des Planungszieles für den WEP. Sie bedingen die **vorwiegende Orientierung am Status Quo der Raumentwicklung und an Faktoren, die fast völlig außerhalb des Waldes und der Holzproduktion liegen.** Den Richtlinien gelingt es mit dem Begriff der Funktionsbeeinträchtigung **erstmalig**, einen konkreten Ansatz für so etwas wie **Planungsmaßnahmen** zu geben.

Neben Ziel-Mittel-Vergleichen kann man die Frage stellen, ob die Richtlinien im Bezug zum FG und der Verordnung neue Instrumente einführen. In der **Festlegung der Instrumente folgen die Richtlinien sehr eng der Verordnung** und weichen daher in jenen Punkten vom FG ab, wo die Verordnung ebenfalls einen eigenen Weg beschreitet.

#### 5.1.4 Programmdetails nach den Erlässen der Landesregierungen

Nach Erscheinen der Richtlinien 1977 leiten die LFD mit ihren Erlässen betreffend FRPL die Phase der Vollziehung auf Landesebene ein. Der Hinweis auf den Gesetzesauftrag in der nunmehr fertigen Verordnung und den Richtlinien dient durchwegs als Begründung für den Auftrag an die BFB, mit der Erstellung

von Teilplänen zu beginnen. Die Ausführungen zu den Aufgaben des WEP unterstreichen in länderweise unterschiedlichem Ausmaß dessen "sehr große Bedeutung". Die Zielangaben gehen z.T. über die bisher auf manifester Ebene festgelegten Aufgaben der FRPL hinaus. Da ihnen die konkrete Verbindung zum Planungsverfahren fehlt, können sie nur der allgemeinen Orientierung der BFB dienen.

Die Erlässe der LFD geben ein **Programm für die nächsten Schritte**, die von den FASV der BFB in der Arbeit am WEP zu unternehmen wären. Den Erlässen sind organisatorische Hinweise auf den zeitlichen Ablauf, die zweckmäßigen Kontaktaufnahmen mit anderen Dienststellen oder die Beschaffung des vorgesehenen Kartenmaterials zu entnehmen. In späteren Phasen informieren manche LFD ihre BFB sogar über Details, wie über die günstigsten Quellen und ihre Fundorte für die Arbeit am WEP.

In **inhaltlichen Fragen der Instrumente** legen die Landeserlässe mit einer Ausnahme nichts fest. Sie verweisen diesbezüglich direkt auf die Richtlinien des BMLF und indirekt auf die geplante Einführung und Beratung durch die LFD selbst. Insgesamt konkretisieren die Erlässe der Länder die FRPL dahingehend, wann bestimmte Handlungen von und mit wem gesetzt werden sollen. Zur inhaltlichen Bestimmung der FRPL tragen sie über die Angaben des FG, der Verordnung und der Richtlinien hinausgehend bis auf allgemeine Zielaussagen nichts bei. Sie fügen sich daher in den vorgesehenen normativen Rahmen widerspruchsfrei ein.

## 5.2 Formales Ergebnis: Der Waldentwicklungsplan

In den WEP liegt auf formaler Ebene ein erstes Ergebnis zur FRPL vor (BMLF WEP 1982). Dessen wichtigste Aussagen und manifeste Planungslogik sind im folgenden kurz dargestellt. Ihre Beurteilung nach dem bisher erarbeiteten Konzept für die FRPL findet sich im Schlußkapitel dieses Abschnittes.

### 5.2.1 Aussagen des Waldentwicklungsplanes

Der WEP gliedert sich in Text- und Kartenteil. Der **Textteil** umfaßt die Hauptabschnitte: Grundlagen der Planungseinheit, Beschreibung der Funktionsflächen und zusammenfassende Beurteilung und Planung. Zum Kern der präzisen, vollständigen

digen und quantitativen Aussagen des Kapitels **Grundlagen** zählen Angaben über die Waldverhältnisse und einige raumwirksame Rechtsverhältnisse. Gemeindeweise geben Tabellen Auskunft über Waldeigentumsverhältnisse, Waldausstattung und Waldflächendynamik. Bei letzterer unterscheidet der WEP die Waldzugänge in Neuaufforstungen und natürliche Zugänge, die Rodungen nach 6 unterschiedlichen Rodungsursachen. An raumwirksamen Rechtsverhältnissen bringt der Textteil eine vollständige Auflistung der Schutz- und Sperrgebiete nach dem Forstrecht und andere Rechtsquellen, wie etwa Natur- oder Wasserrecht. Die übrigen Abschnitte des Kapitels Grundlagen erreichen nicht annähernd diese Präzision. Sie geben einen **unvollständigen und unsystematischen Überblick** über die Sozial- und Wirtschaftsstruktur unter besonderer Berücksichtigung der Forst- und Holzwirtschaft in der Planungsregion. In bundesländerweise sehr unterschiedlichem Ausmaß werden darin bekannte Quellen gekürzt wiedergegeben und die forstlichen Verhältnisse vorwiegend verbal beschrieben.

Die **Beschreibung der Funktionsflächen** beschränkt sich auf das mehrfach erwähnte Formblatt 3: Funktionsflächen. Dieses enthält zwei Arten von Aussagen. Erstens stellt es über Spaltenordnungszahl (Hinweis auf die Karte) - Leitfunktion - Begründung die Verbindung zwischen den Funktionsflächenausscheidungen der Karte und den Paragraphen des FG her, die zur Begründung der Leitfunktion dienen. In ihrer formalen Art sind diese Angaben präzise und vollständig. Zweitens führt die Tabelle je Funktionsfläche Funktionsbeeinträchtigung und Planungsmaßnahmen an. Hier liegen inhaltliche Aussagen zu forstlichen und raumordnerischen Problemen vor. Sie entstammen den unterschiedlichsten technischen (ökologischen), politischen und ökonomischen Bereichen. Themen wären z.B. unbefriedigende waldbauliche Behandlung einschließlich Wildschäden und ungenügende Forstaufschließung, Baulandhunger und Siedlungstätigkeit, Immissionsschäden oder zu starke Zersplitterung des Waldbesitzes. Die Maßnahmen schlagen vielfach forstliche Pflege des Waldes einschließlich den Ausbau der Erholungseinrichtungen vor, aber auch Aufgaben, wie strikte Erhaltung der vorhandenen Waldfläche oder Erklärung zu einem Schutzgebiet. Die Beispiele verdeutlichen **die Vielfalt der Aussagen ohne Angabe einer Systematik**. Die Tabellenform stiftet einen formalen Zusammenhang zwischen Funktionsbewertung der Waldfläche und Funktionsbeeinträchtigungen sowie Planungsmaßnahmen. Alle sieben Spalten beziehen sich auf das gleiche bestimmte Waldstück.

Die **zusammenfassende Beurteilung** bildet den Abschluß des Textes. Umfang und Inhalt dieser Ausführungen variieren von Bundesland zu Bundesland stark. In je-

dem Fall gibt der WEP Hinweise auf traditionelle forstpolitische Probleme und Maßnahmen in der Planungsregion. Einzelne Pläne versuchen auf stärker raumordnungsorientierte Fragen einzugehen. Die Auswirkungen waldbanspruchender Entwicklungen, wie etwa von Industrieansiedlungen, werden analysiert und Ziele für die Wirkung des Waldes bzw. für Gegenmaßnahmen vorgeschlagen. Diese berücksichtigen auch Verfahrensaspekte der Raumplanung. So schätzen sie z.B. konkrete Verbesserungsmöglichkeiten der Flächenwidmungsplanung aus der Sicht der FB ab. Insgesamt ist der letzte Abschnitt, von wenigen Ausnahmen abgesehen, allgemein und damit **zwangsläufig unverbindlich gestaltet**. Die Zusatz- und Sonderkarten des Textteiles illustrieren dessen Ausführungen zur Analyse der Raumentwicklung. Konkrete Zielvorstellungen über die forstliche Raumentwicklung, wie z.B. anzustrebendes Erschließungsziel, Ordnung von Wald und Weide oder wünschenswerte Neuaufforstungen werden nicht in Zusatzkarten ausgewiesen, sondern verbal beschrieben.

Die Hauptkarte des WEP ist die **Waldfunktionskarte**. Streng normiert weisen alle Teilpläne hohe Einheitlichkeit im äußeren Erscheinungsbild auf. Auf der Grundlage der grünen Waldflächendarstellung der Österreichkarte 1 : 50.000 unterscheidet die Waldfunktionskarte je nach Leitfunktion grüne, rote, gelbe und blaue Waldflächen. Eine dreistellige Kennzahl verweist in jeder Funktionsfläche auf die Bedeutung der Schutz-, Wohlfahrts- und Erholungsfunktion. Sonstige Karteninhalte sind die Schutzgebiete, wie z.B. Naturschutzgebiete, Sperrgebiete und die Lage der Gefahrenzonenpläne der Wildbach- und Lawinenverbauung. Der WEP gibt keine kleinflächige parzellenscharfe Information, auch die Abgrenzung der Waldfläche verschafft nur einen Überblick. Für Funktionsflächen unter 10 Hektar ersetzt ein Ringsymbol die Flächenabgrenzung. Sehr übersichtlich ist der Waldfunktionskarte sofort zu entnehmen, welche **besondere Funktion der Wald in einer bestimmten Region zu erfüllen hat**. Diese Leitfunktion steht im besonderen öffentlichen Interesse.

Welche Schlußfolgerungen können vom Betrachter aus der Funktionsdarstellung gezogen werden? Die Kartendarstellung läßt offen, ob es sich um eine Darstellung der derzeitigen Wirkungen des Waldes handelt, oder um ein Ziel, wie zukünftig die Wirkungen des Waldes aussehen sollten. Wie oben gezeigt, benötigt der hier verwendete Funktionsbegriff keine scharfe Trennung zwischen Ziel und Ausgangslage.

Die Waldfunktionskarte leistet keine Beschreibung der waldbezogenen Raumentwicklung in gängigen naturwissenschaftlichen Begriffen, sondern sie signalisiert mit den Schlagworten der Nutz-, Schutz-, Wohlfahrts- und Erholungsfunktion **symbolträchtig positive Wirkungen des Waldes** (KROTT 1985(2)). Alle Funktionen sind gut, schon allein weil sie funktionieren und Dysfunktionen scheinen nicht auf. Diese positiv gestimmte Information, die der Betrachter aus den Waldfunktionen herausliest, läßt Probleme im Hintergrund verschwinden. Insbesondere die Nutznießer der Funktionen bzw. jene, die dafür die Kosten tragen müssen, bleiben unerwähnt (GLÜCK, PLESCHBERGER 1982). Sowohl die zwischen den betroffenen Menschen bestehenden Konflikte als auch die Konflikte zwischen den Waldfunktionen selbst, deckt die Waldfunktionskarte zu. Wegen ihrer Abgehobenheit von den einzelnen Interessenträgern und den konkreten Nutzungen im Wald, wie etwa Fällen von Bäumen, Bauen von Waldwegen, Spazierengehen oder Reiten, geben die Waldfunktionen des WEP eine stark **generalisierende Information, die über Symbole vor allem erwünschte Wirkungen des Waldes vermittelt.**

Die im WEP beabsichtigte ausschließliche Leistungsschau kann sich auf die Ziele der FB auch negativ auswirken, wie das jüngste Beispiel der Immissionschäden im Wald verdeutlicht. Die Wohlfahrtsfunktion stellt die luftreinigende Wirkung des Waldes als positive Leistung heraus und verabsäumt dadurch, die Luftbelastung als solche als Schädigung des Waldes aufzuzeigen. Das Konzept zur ausschließlich positiven Bewertung der luftreinigenden Wirkung des Waldes entstand in den 70er Jahren, als noch niemand an die heutigen Waldschäden durch Immissionen dachte. Die vorhandene Luftbelastung wurde damals von der FB als gegeben hingenommen und das Zurückstehen forstlicher Walderhaltungsinteressen mit der Wohlfahrtsfunktion ins Positive gekehrt. Wegen der Beschränkung auf die halbe Wahrheit, nämlich nur auf die positiven Seiten, hat die FRPL nichts zum frühzeitigen Aufzeigen der Belastungen des Waldes durch Immissionen beigetragen.

Die nähere Betrachtung der Begründung der Funktionen macht weitere Informationen sichtbar, die in der Waldfunktionskarte stecken. **Funktionen ergeben sich aus der Anwendung des FG auf die Wirklichkeit.** Eine Funktionsfläche gibt für den Betrachter die analoge Information, wie beispielsweise die Darstellung eines Landschaftsschutzgebietes. Sie bestätigt das örtliche Zutreffen bestimmter Rechtsvorschriften. Der Betrachter **vermag der Waldfunktionskarte unmittelbar zu entnehmen, mit welchen forstrechtlichen Vorschriften und Konsequenzen in einzelnen Waldregionen zu rechnen ist.** Erst mittelbar entsteht daraus eine Vor-

stellung über die Waldverhältnisse im betreffenden Gebiet; analog, wie man an die Information Landschaftsschutzgebiet das Bild besonderer landschaftlicher Schönheit knüpft.

Die nur hypothetische Anwendung der Paragraphen des FG für die Funktionsauscheidung ändert nichts am grundsätzlichen Charakter der Funktionsaussage. Sie mindert jedoch deren Legitimation und die Sicherheit, mit der mit bestimmten Rechtsfolgen gerechnet werden muß. Die Waldfunktionskarte zeigt das Ergebnis einer **Rechtsanwendung auf Probe**. Sie bildet nicht die Wald- und Raumentwicklung "naturwissenschaftlich" ab, sondern sie fügt in die Österreichkarte gebietsweise abgegrenzte Rechtsnormen ein. Folgt man dieser Interpretation, so ergeben sich daraus weitere Schlußfolgerungen:

- (1) Die Waldfunktionskarte macht **Detailaussagen über das öffentliche Interesse** - die Leitfunktion. Sie tut dies nicht nach wissenschaftlichen, vom politischen Prozeß losgelösten Kriterien, sondern sie bestimmt das öffentliche Interesse nur anhand jener einfachen Merkmale, die aufgrund des parlamentarischen Prozesses dafür legitimiert sind.
- (2) Die Waldfunktionskarte ist eine **Information über das zu erwartende Verhalten der FB**. Eine Waldfläche mit E=3 würde z.B. auf Antrag leicht zum Erholungswald erklärt werden können. Denn die Begründung für E=3 ist eben das Zutreffen der Kriterien des FG für den Erholungswald. Diese Aussage des WEP ist natürlich nicht für jeden Einzelfall verbindlich. Es ist jedoch nicht anzunehmen, daß die FB im allgemeinen Rechtsvorschriften im Verfahren anders anwenden würde, als sie dies im WEP getan hat.
- (3) Der WEP zeigt in diesem Sinn den Weg für eine **zukünftige Entscheidung der FB** vor. Zur Rechtsgültigkeit der Entscheidung bedarf es jedoch erst eines ordentlichen Verfahrens und Bescheides.
- (4) Gegen die Verwendung als **Entscheidungshilfe für Sachverständigentätigkeit** der Organe des forsttechnischen Dienstes der Behörden könnten formale Bedenken durch die Begründung der Funktionen auftreten. Als Begründung der Leitfunktion und der anderen Funktionen werden lediglich die den Richtlinien entsprechenden Paragraphen des FG angeführt. Es ist fraglich, ob in einem forstfachlichen Gutachten eine solche Festlegung überhaupt Anwendung finden kann. Denn der Inhalt eines Sachverständigengutachtens hat, wenn nicht anders vorgeschrieben, nur Aussagen über tatsächliche Umstände und nicht die Anwendung von Rechtsvorschriften zu enthalten

(VwGH 1972/199; BOBEK et al. 1977, S. 339). Über tatsächliche Umstände ist aber der Funktionskarte und ihrer Begründung in vielen WEP gar nichts und in einigen höchstens einige Stichworte zu entnehmen.

### 5.2.2 Planungslogik

Die in Verordnung und Richtlinien festgelegte Planungslogik entspricht den Schritten: ausgeschiedene und begründete Leitfunktion - Funktionsbeeinträchtigung bzw. Funktionsüberforderung - Planungsmaßnahme. Die Ausführung im WEP folgt diesem Planungsverfahren nur in abgeänderter Form. Die Ausscheidung der Leitfunktion hält sich genau an die in den Richtlinien festgeschriebenen Regeln. Nach den Richtlinien wäre sie letztlich das Ziel für die Planungsmaßnahmen. Die fertigen WEP weisen hier einen **Bruch** in ihren Aussagen und ihrer **Planungslogik** auf. Während die Funktionsbegründung mit einem Hinweis auf Paragraphen des FG in formaler Weise erfolgt, sind Funktionsbeeinträchtigungen und Planungen materieller Art. Sie können sich nicht mit den Bestimmungen des FG begnügen und bedürfen der zusätzlichen Interpretation des Inhaltes der Funktionen. Je nach zugeschriebenem materiellen Inhalt werden Funktionsbeeinträchtigung und Maßnahmen gewählt. **Das Ausscheidungsverfahren vermag die materielle Bedeutung der Funktionen nicht soweit festzulegen, daß die logische Ableitung materieller Funktionsbeeinträchtigungen in den meisten Fällen möglich wäre.** Die ableitbaren formalen Maßnahmen aber, wie Schutzwaldfeststellungsverfahren, Erklärung zum Erholungswald etc., finden in den Maßnahmen des WEP keine Erwähnung.

In dem Gegensatz zwischen der systematischen Funktionsbewertung sowie Begründung und der bunten Vielfalt der Beeinträchtigungen und Maßnahmen kommt der Bruch in der Planungslogik deutlich zum Ausdruck. Bei identer Funktionsbewertung und Begründung unterscheiden sich, je nach dem Ersteller des WEP, die Beeinträchtigungen und die Maßnahmen erheblich. Zwischen Beeinträchtigung und Maßnahmen besteht nicht immer ein Zusammenhang. So kann die Funktionsbeeinträchtigung "Verbiß, Siedlungsdruck" lauten und die Maßnahme "Ausbau der Wanderwege". Einzelne WEP wiederum zeigen die Tendenz, aus Funktionsbeeinträchtigung und Gegenmaßnahme ein in sich geschlossenes Argumentationssystem aufzubauen, ohne viel Bezug zu der vorangegangenen Funktionsbewertung. Insgesamt kann man feststellen: **Die Verordnung und Richtlinien vermögen die Planungslogik nur bis zur Funktionsbewertung in der Waldfunktionskarte vorzuge-**

ben. Die Ableitung der Planungsmaßnahmen orientiert sich daran nur wenig. Zu ihrer Ermittlung bietet der WEP auf formaler Ebene kein logisch nachvollziehbares Verfahren.

### 5.3 Zusammenfassender Überblick über das formale Programm und sein Ergebnis, den Waldentwicklungsplan

Die Zielsetzung der FRPL umfaßt vier Fragenkomplexe. Drei davon legt das FG fest, nämlich die Aufgaben der **Darstellung, Planung und Koordination** der forstlichen Raumentwicklung. Die Verordnung führt neu und völlig selbständig eine weitere Aufgabe für die FRPL ein. Sie gibt ihr den Auftrag, **Entscheidungsgrundlagen** für das Verwaltungshandeln zu liefern. Damit ist erstmals das Problem der Auswirkungen der FRPL angesprochen. Die Verordnung schränkt gegenüber einem denkbaren allgemeinen Gestaltungsauftrag, der sich aber nirgends in den Normen findet, diese Aufgabe stark ein. Einige im FG festgelegte Detailaufgaben finden in den Normen zu dessen Konkretisierung keine Berücksichtigung. Sie tauchen auch in der Vollziehung nicht mehr auf. Die beiden Aufgaben der FRPL, Waldgebiete mit besonderer Eignung zur Rohstoffproduktion auszuweisen und besondere WEP zur Schutzwaldsanierung auszuarbeiten, sind nur im FG erwähnt und wurden bisher nicht vollzogen. Der Waldfachplan beschränkt sich ebenso nur auf das FG und bleibt für Verordnung, Richtlinien und Vollziehung folgenlos.

Als **Instrumente zur Darstellung** sieht das FG eine allgemeine Raumanalyse und die Erfassung der Wirkungen des Waldes vor. Die Verordnung drängt die Analyse zugunsten formaler Regeln für Darstellung und Bewertung der Funktionen zurück. Für die Raumanalyse geben die Richtlinien eine grobe Gliederung von wichtigen Grundlagen vor. Der WEP hält die Regeln der Funktionsausscheidung genauestens ein. In der Raumanalyse gehen die Teilpläne einzelner Bundesländer darüber hinaus und bemühen sich vereinzelt um raumordnungsbezogene Fragen. Trotz der Unvollständigkeit und fehlenden Systematik in der Erfassung der Raumentwicklung entsprechen die WEP darin dem Auftrag des FG besser als die Verordnung und die Richtlinien. Die Abgrenzung der Planungsfläche konkretisiert sich bruchlos vom FG über Verordnung und Richtlinien bis zum WEP. Sie erfährt dabei eine allmähliche Einschränkung auf jene Regionen im Bundesgebiet, wo das FG unmittelbar Gültigkeit besitzt. Das sind in erster Linie die Waldfläche und die Kampf-

zone des Waldes. Die Waldfunktionskarte stellt mit den vier Waldfunktionen symbolträchtig ausschließlich positive Wirkungen des Waldes dar und deckt Konflikte zwischen den Raumnutzungsinteressen im Wald zu.

Das FG sieht mit Ausnahme der detaillierten Aufgaben zum Schutzwald-Sonder-WEP keine **Instrumente zur Planung** vor. Auch die Verordnung schweigt über die Planungsmethode. Erst die Richtlinien legen indirekt einen Planungsansatz fest. Der WEP hält diese Planungsregeln nur in formaler Hinsicht ein und ermittelt die Planungsmaßnahmen nach keinem erkennbaren, festgelegten Planungssystem. Die Aussagekraft dieser "Planung im Freistil" übertrifft bei all ihren großen Mängeln die Planungsmethode nach den Richtlinien. Hier handelt es sich vor allem, aber nicht ausschließlich um Planung im Sinne der technischen Optimierung der forstlichen Bewirtschaftung des Waldes. In Verbindung mit der Waldfunktionskarte deutet der WEP noch eine andere Art von Planung an. Die Waldfunktionskarte informiert über die zu erwartende Vollziehung einzelner Paragraphen des FG. Beide Planungsverfahren sind unvollständig entwickelt und die Frage ihrer Verbindung ist ungelöst.

Zur **Koordination** der öffentlichen Interessen legt das FG bestimmte Verfahrensweisen für die Erstellung der Pläne fest. Die Verordnung bietet dazu keine Instrumente an. Die Verfeinerung des Zustimmungsverfahrens zu den WEP durch den Minister schafft in den Richtlinien weitere Koordinationsmittel. Bei der Erstellung der WEP wird streng auf die Einhaltung der Koordinationsverfahren geachtet. Koordinationsnormen beschränken sich auf den Prozeß der Koordination. Inhaltliche Kriterien zur Koordination der öffentlichen Interessen kommen nur indirekt in die FRPL über die forstrechtliche Verankerung der Funktionsbewertung. Auf die Leistung und die auftretenden Probleme des WEP als Hilfsmittel für Behördentätigkeit wurde oben verwiesen. Diese Aufgabe findet nur in der Verordnung Erwähnung, das FG und die Richtlinien legen dazu nichts fest.

## 5.4 Planungsprozeß

### 5.4.1 Implementation durch das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft

#### 5.4.1.1 Initiative zu den Planungsarbeiten

Das BMLF drängt auf baldige Aufnahme der Arbeit an den WEP in den LFD. Die jährliche Einladung zur AG-FRPL dient auch der gegenseitigen Motivation der Länder zur Arbeit am WEP. Die AG-FRPL sucht für Probleme, die in der

Implementation auftauchen, unter Führung des BMLF nach Lösungen. In Form von Bereisungen ist das BMLF bereit, die LFD vor Ort zu beraten und sie bei der Motivation der FASV der BFB zu unterstützen, die als eigentliche Ausarbeiter der WEP vorgesehen sind.

Für die erstmalige Einführung des WEP sieht das BMLF in jeder Komplizierung des Verfahrens ein Hindernis. Es versucht zunächst, den WEP ohne sehr große inhaltliche Ansprüche "bundesweit durchzuziehen" (BMLFA). Erst nachdem sich der WEP auf Bundes-, Landes- und Bezirksebene "eingespielt" hat, hält das BMLF die Zeit reif für etwaige inhaltliche Verbesserungen. Die **effektive Durchsetzung** der Arbeiten am WEP ist für das BMLF **keine Selbstverständlichkeit**.

#### 5.4.1.2 Öffentlichkeitsarbeit für und mit dem Waldentwicklungsplan

Die mit der FRPL befaßte Fachabteilung des BMLF übernimmt die Öffentlichkeitsarbeit für den WEP auf Bundesebene selbst. Auf der Tagung 1981 in Salzburg stellt das BMLF den Entwurf einer Informationsbroschüre über den WEP in der AG-FRPL vor. In der Diskussion tauchen die schwer zu beantwortenden Fragen nach den erwünschten Zielgruppen und dem Grad der Einfachheit der Broschüre auf. Diese erkannten technischen Schwierigkeiten halten das BMLF nicht von der eigenständigen Ausführung der Broschüre ab, lediglich ein Graphiker wird zugezogen. Über den Inhalt, der der Öffentlichkeit vermittelt werden soll, besteht bald Einigkeit. Der Wald sei aufgrund seiner vielen Wirkungen ein wertvolles Gut. Um dies sichtbar zu machen und zu erhalten, bedürfe es des WEP. Darüber hinaus werden die Grundzüge der Waldfunktionskarte möglichst ansprechend und eindrucksvoll erklärt. In dieser einfachen Argumentation berichtet die FB ausschließlich positiv über ihre Leistung. **Der Wald ist gut und wichtig, daher ist auch der WEP gut und notwendig.** Die dadurch von der Öffentlichkeit erhoffte Sympathie für den WEP soll zu dessen Akzeptierung und Einhaltung beitragen. Über Planungen, Maßnahmen und Ziele des WEP sagt die Broschüre inhaltlich nichts allgemein Verständliches. Wie im folgenden Kapitel ausgeführt, entspricht diese **Sympathiewerbung** des BMLF auch dem von den Ländern verfolgten Konzept in der Öffentlichkeitsarbeit.

Das BMLF bedient sich in seiner Tätigkeit auch des WEP als Instrument in der Öffentlichkeitsarbeit. Es demonstriert beispielsweise seine raumplanerische Leistung und Fortschrittlichkeit gegenüber inländischen Institutionen, wie der Österreichischen Raumordnungskonferenz oder ausländischen Forstdelegationen.

### 5.4.1.3 Kontrolle der Planungsarbeiten

In der Überprüfung der WEP-Teilpläne bedient sich das BMLF unterschiedlicher Kriterien. Zunächst müssen die WEP die teilweise konkreten **Bestimmungen des FG**, der Verordnung und der Richtlinien erfüllen. Funktionsausscheidungen, die im Sinne dieser Normen falsch argumentieren, werden vom BMLF zurückgewiesen. Wenn beispielsweise Schutz vor Wind Definitionsfaktor der Schutzfunktion ist, so beurteilt das BMLF seine Verwendung als Argument für die Wohlfahrtsfunktion als falsch. Dies unabhängig davon, ob solche Windverhältnisse in natura gegeben sind oder nicht.

Ein zweites Beurteilungskriterium sind die **informalen inhaltlichen Vorstellungen** des BMLF von den Funktionen. Hier schlägt sich der jeweilige Stand der naturwissenschaftlichen Kenntnisse über den Wald und seine Wirkungen mittelbar nieder. Die Neueinstellung von Beamten bringt in vielen Fällen neue Sachargumente in die Beurteilung. Als wichtiger Filter und Maßstab zur Beurteilung der Situation vor Ort dient unmittelbar die Verwaltungsroutine.

Schließlich ist, ebenfalls nur qualitativ, ein dritter Bereich von Beurteilungsfaktoren anzudeuten. Direkt und indirekt berücksichtigt die Funktionsbewertung **politische Prozesse**. Indirekt fließen Momente der forstlichen Ideologie und der politischen Orientierung in unbestimmter Weise mit ein. Auf das Beispiel der Kielwasserideologie wurde w.o. verwiesen. Die informalen Taktiken des BMLF beeinflussen die Funktionsbewertung direkt. So begrenzen verwaltungsinterne Führungs- und Durchsetzungsfragen das Ausmaß der überhaupt geübten Kritik an den Funktionsausscheidungen der WEP. Schwerpunkte der Ressortpolitik finden sich ebenfalls direkt in der Überprüfung des WEP wieder. Z.B. drängt das BMLF auf die tatkräftige Umsetzung der von ihm gestarteten Initiative zur Reduktion der Wildschäden in den Planungsarbeiten (BMLF 1980).

Die gut kontrollierbaren **formalen Kriterien** ergänzen die vielschichtigen und unbestimmten inhaltlichen Kriterien. Zusammen mit der Rechtsabteilung läßt sich genau überprüfen, ob die Koordination mit öffentlichen Interessen formal erfolgte. Der Nachweis der Koordination ist eine Bedingung für die Zustimmung zum WEP, die unter allen Umständen erfüllt sein muß. Die Abstimmung eines WEP mit dem angrenzenden WEP des benachbarten Bundeslandes kann vom BMLF ebenfalls genau überprüft werden.

In den ersten Jahren der Arbeit taucht das Problem der **bundesweiten Vereinheitlichung** des WEP auf. Das BMLF sieht darin eine weitere wichtige Aufgabe. Die gesetzliche Handhabe dazu ist, wie erwähnt, die für alle Pläne erforderliche Zustimmung des BMLF. Ohne Einschaltung des BMLF können die WEP aufgrund des Erstellungsvorganges stark voneinander abweichen, denn die Koordinationsfähigkeit des Verfahrens ist gering. Dies ergibt sich aus der großen Zahl von Waldentwicklungsplanerstellern, etwa 90 Personen, und dem langen Kommunikationsweg vom BMLF über die LFD bis zu den BFB. Dieser Faktor fällt deswegen so stark ins Gewicht, weil der WEP nicht auf vom Ersteller weitgehend unabhängigen Meßverfahren beruht. Der im FG vorgesehene Ermessensspielraum hat für die Funktionsbewertung entscheidende Bedeutung. Routine und Erfahrung der LFD und jedes BFASV prägen die Abwägung der gesetzlichen Kriterien für die Funktionsausscheidung. Die Weitergabe des bundesweit erwünschten Beurteilungsmaßstabes erfolgt informal und ist praktisch nur in persönlichen Gesprächen bei Lokalaugenschein möglich. Neben den Kommunikationsschwierigkeiten bestimmt auch abweichende Rechtsauffassung der LFD die Unterschiede in der Interpretation des Ermessensspielraumes. In solchen Fällen wird die Vereinheitlichung des WEP zu einem diffizil ausgetragenen Kräftemessen zwischen BMLF und LFD. Eine Frage, für die beispielsweise jahrelang behördenintern keine Lösung gefunden wurde, war die stark abweichende restriktive Ausweisung von Erholungsfunktion als Leitfunktion im WEP eines Bundeslandes.

Die Kontrollbemühungen des BMLF verstärken im Zusammenwirken mit anderen Faktoren den **Zentralisierungseffekt** des WEP. Die angestrebte Orientierung der Verwaltungstätigkeit in den Bundesländern am WEP verschafft den Normen, die dem WEP zugrundeliegen, Einfluß auf die gesamte Vollziehung. Die WEP sind unmittelbar an die Zustimmung durch den Bundesminister gebunden und ihre Richtlinien unter Federführung des BMLF entstanden. Die im WEP erreichte Zentralisierung ist demnach wesentlich davon abhängig, inwieweit es dem BMLF gelingt, sich im Erstellungsverfahren durchzusetzen. Allein die verstärkten Kontakte und Zusammenarbeit wirken sich im Falle der Dominanz des BMLF zentralisierend aus. Allerdings gelangt von seiten der LFD eine Reihe von Gegenstrategien zur Anwendung, die die auf rechtlicher Ebene normierte Dominanz des BMLF schon in der Ausarbeitung der WEP erfolgreich unterlaufen. Die im WEP angelegten Zentralisierungsmöglichkeiten kommen nicht in allen Bundesländern zum tragen.

#### 5.4.1.4 Rückwirkungen der Planungsarbeiten auf das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft und Einsatzmöglichkeiten des Waldentwicklungsplanes

Die neue Tätigkeit bleibt nicht ohne Rückwirkungen auf das BMLF. Der Umfang der Kontrollarbeiten nimmt in den Jahren 1981 und besonders 1982 erheblich zu. Der zumindest zeitweise Einsatz eines weiteren Beamten soll die vier Mann starke Kapazität der Abteilung im BMLF noch weiter verstärken. Über Jahre hinaus rechnet das BMLF damit, daß der WEP als Schwerpunkt der Tätigkeit zur Aufschiebung anderer Arbeiten zwingt. Der Höhepunkt in der **Arbeitsbelastung** durch den WEP wird erst nach 1982 erreicht.

Ein weiterer Effekt der Arbeiten am WEP sind **zusätzliche Kontakte** zwischen dem BMLF, den LFD und den BFASV. Die Überprüfung der WEP vor Ort verbessert die Information des BMLF über die forstlichen Verhältnisse in den Bundesländern. Im Unterschied zur bisher geübten Verwaltungspraxis erfolgt die Information nicht nur in aktuellen Brennpunkten der Forstaufsicht, sondern systematisch aus ganz Österreich. Schließlich bieten die WEP, soweit sie bereits vorliegen, eine **geographisch geordnete Informationsquelle über die forstlichen Verhältnisse** im österreichischen Wald. Diese von der FB auch öffentlich angegebene Zielsetzung des WEP ist allerdings inhaltlich noch ziemlich offen.

Über die ungewollten Nebenfolgen des WEP hinausgehend sucht das BMLF ganz gezielt nach Einsatzmöglichkeiten des neuen Planungswerkes. Im Vollzug der Bewilligung durch den Bundesminister setzt das BMLF seine Absichten aus der Politikformulierung fort. Durch die persönliche Abzeichnung vom Minister soll der jeweilige Landespolitiker veranlaßt werden, ebenfalls den WEP persönlich zu unterschreiben. Da die Landesraumplanung an die Entscheidung des LH und seiner Landespolitik gebunden ist, **erhofft sich die FB daraus eine wesentliche Stärkung der Stellung des WEP gegenüber der Landesraumplanung**. Falls lediglich ein Landesbeamter unterschreibt, so unterzeichnet den WEP für den Minister ebenfalls nur der Fachreferent des BMLF. Dieses weitere Instrument, um dem Hauptproblem der Planungskonkurrenz über den Wald zu begegnen, beruht auf der 1979 behördenintern schriftlich festgelegten Zustimmungsprozedur zu den WEP.

Zusätzlich zu dieser rein nach außen gerichteten Anwendung des WEP strebt das BMLF auch seinen Einsatz in der täglichen forstbehördlichen Arbeit an. Ziel ist die **Verankerung des WEP im behördlichen Vollzug des FG**. Zukünftige Bescheide der LFD sollen soweit wie möglich die Ergebnisse des WEP einbezie-

hen. Die Argumentation und Sprachregelung (Funktionen des Waldes) des WEP sind in die forsttechnischen Gutachten zu übernehmen. Damit hofft das BMLF zweierlei zu erreichen. Erstens soll die Verwendung des WEP die Scheu und Skepsis vor dem neuen Instrument in den LFD abbauen. Zweitens verleiht die Einbeziehung des WEP in das Verwaltungshandeln dem Plan sowohl innerhalb der FB als auch gegenüber außenstehenden Gruppen mehr Gewicht. Durch die Verwendung des WEP beantwortet sich auch die nie mehr als allgemein geklärte Frage nach dem Wozu der ganzen Planung teilweise von selbst.

In der letzten Phase der Erstellung des WEP beginnt die FB in steigendem Maße Überlegungen darüber anzustellen, **welche Argumente aus dem WEP herauszulesen sind und für welche Schlußfolgerungen sie brauchbar sein könnten**. Die FB sieht die Herausforderung, die in überraschenden Einsichten liegt, die sich aus der Zusammenschau über ganz Österreich ergeben könnten. Um das Risiko möglichst gering zu halten, warnt das BMLF vor vorschnellen Schlüssen aus einer vergleichenden Zusammenfassung aller WEP-Teilpläne. Liegen einmal die Teilpläne vollständig vor, so bieten sie sich für solche Auswertungen geradezu an. Die Weiterverarbeitung der einmal erzeugten Information und ihr Einsatz in der forstpolitischen Argumentation dürften trotz der im Entscheidungsprozeß gegenteiligen Beteuerungen dann nicht mehr verhinderbar sein.

Wie bereits mehrfach angeklungen, liegt im sich allmählich festigenden Verfahren der Waldentwicklungsplanung eine neue Ressource vor. Ihr Ausmaß ist zwar äußerst bescheiden, doch bietet die von der FB angestrebte Integration des WEP in den forstbehördlichen Vollzug die Chance zur gegenseitigen Verstärkung. Ein derart allmählich an Bedeutung wachsender WEP, so die Hoffnung mancher Planer in der FB, könnte schließlich einen **Beitrag zur Bearbeitung schwerwiegenderer Probleme der FB leisten** (BMLFA, C).

#### 5.4.2 Implementation durch Landesforstdirektion und Bezirksforsttechniker

##### 5.4.2.1 Herausbildung ergänzender Implementationsziele

Nach Abschluß der rechtlichen Formulierung des Planungsprogrammes einschließlich Verordnung und Richtlinien steigt der Druck auf die LFD, mit der Implementation zu beginnen. Der Gesetzauftrag verlangt von allen LFD, **flächendeckende Pläne** über den Wald ihrer Bundesländer auszuarbeiten. Im Gegensatz zu

dieser konkreten Anforderung erscheinen andere Probleme der FRPL nur verschwommen (LF1-7). Wie auch auf Bundesebene in der AG-FRPL beobachtet, sind die LFD in der Lage, WEP zu erstellen, ohne Festlegung der Probleme, die mit dieser Arbeit zielkonform gelöst werden sollen. Die LFD **konzentrieren sich auf die Instrumente** der FRPL und halten dabei ständig nach zweckmäßigen Einsatzmöglichkeiten für den WEP Ausschau. Die in diesem Prozeß dem feststehenden Planungsinstrument sukzessive zugeordneten Aufgaben fallen bundesländerweise unterschiedlich aus, je nach der allgemeinen Problemsicht und der Einschätzung der Leistungsfähigkeit des WEP. In der Suche nach sinnvollen Einsatzmöglichkeiten stützen sich die LFD auf Erfahrungen aus ihrer bisherigen Verwaltungstätigkeit. Ihre Verwertungsideen werden der Vielfalt des WEP nicht gerecht. Die richtliniengemäße Planerstellung bereitet nach wie vor Informationen auf und macht Aussagen, für die es keine Verwendung gibt.

Einzelne Bundesländer trauen dem WEP so wenig für sie sinnvolle Einsatzmöglichkeiten zu, daß sich ihre Zielsetzung auf die möglichst **ressourcensparende Erstellung** der Pläne beschränkt. Anderen LFD erscheint der WEP für die **Verfolgung eigener Ziele** geeignet. Entsprechend sind sie bemüht, seine Ausgestaltung anzupassen.

Ein wichtiger Bereich der Implementationsziele ist negativ bestimmt. Der WEP soll die **bisherige Verwaltungstätigkeit nicht erschweren**. Alle Berührungspunkte mit der Verwaltungsroutine müssen dahingehend abgesichert werden, daß der WEP, wenn schon unnützlich, so wenigstens nicht anderen Teilen des Behördenhandelns der LFD zuwiderläuft.

#### 5.4.2.2 Ausarbeitung des Waldentwicklungsplanes

##### 5.4.2.2.1 Beginn und Träger der Planungsarbeiten

Der Beginn mit den Arbeiten am ersten WEP liegt in jedem Bundesland ganz bei der LFD. Die Kriterien für die Auswahl des ersten WEP-Teilplanes verweisen auf behördeninterne Schwierigkeiten und informale Erwartungen. Voraussetzungen für einen erfolgreichen Start ist ein besonders interessierter oder zumindest kooperationsbereiter BFASV und die gute Erreichbarkeit der Planungsregion für den Sachbearbeiter aus der LFD. Weiters soll die erste Region für die Funktionsscheidung typische Problemlagen aufweisen, damit die Varianten der

Funktionen erprobt werden können. Drohender starker Rodungsdruck in einem Raum oder die bevorstehende Erklärung von Wäldern zu besonderen Schutzgebieten verstärken die Motivation zu einem WEP. Mit einem WEP verbinden die LFD und die BFASV die Erwartung, in ihm Unterstützung für die Argumentation gegen andere Ansprüche an den Wald zu bekommen. Wie w.o. gezeigt, verlassen sich die LFD jedoch nicht auf den WEP, sondern schöpfen primär die viel effektiveren Einflußmöglichkeiten auf Landesebene aus.

Nach dem formalen Programm fällt die Arbeit an den WEP den BFASV zu. Je stärker die LFD auf deren Mitarbeit angewiesen ist, umso mehr verzögert dies den Beginn der Erstellung des WEP. LFD, die aufgrund ihrer Ressourcenausstattung in der Lage und willens sind, diese für den WEP einzusetzen, erzielen große Arbeitsfortschritte im WEP. In Fällen hingegen, in denen die LFD den BFASV keine intensive Betreuung anbietet, stockt die Arbeit. Dies ist ein Hinweis darauf, daß der WEP in der FB eine **Maßnahme von oben ist, für die erst jeder BFASV gewonnen werden muß.**

Die Größe des Arbeitsaufwandes, die Komplexität der Aufgabe und das w.o. genannte Bewertungsverfahren **erschweren die Delegation der FRPL** auf die Bezirksebene ganz erheblich. Sie ist bis heute in keiner BFB entsprechend gelungen. Die ersten Erläsen informieren die BFASV über die einzelnen notwendigen Arbeitsschritte. Ihnen folgen zumeist keine weiteren Schriftstücke von der LFD, sondern die persönliche Beratung und Betreuung durch den Sachbearbeiter der LFD. Abgesehen von Ausnahmen muß der Betreuer in der Anfangsphase die Ausarbeitung des WEP zum größten Teil selbst übernehmen.

Die abwartende Haltung der LFD gegenüber den WEP und die mittlere Dringlichkeit ihrer Durchführung verstärken das Delegationsproblem. Der Hinweis auf arbeitsüberlastete BFASV, die nur allmählich für die Mitarbeit am WEP zu gewinnen seien, eignet sich für die LFD gut, den zögernden Beginn in der FRPL zu erklären. Die Neuheit der Tätigkeit für die BFASV und deren anfangs unterschätzter Umfang bremsen den Arbeitsfortschritt. Die LFD prüft und probiert jeden Arbeitsschritt sorgfältig aus. Sie erfüllt im WEP zwar in erster Linie einen Bundesauftrag, doch möchte sie ihn auch für ihre Ziele auf Landesebene nützen. Dazu eröffnet, wie gezeigt, das Planungsprogramm viele Freiheiten. Ein langsames und vorsichtiges Vorgehen bietet zudem den Vorteil, von den Erfahrungen in den anderen Bundesländern lernen zu können.

In einem Bundesland verhält sich die LFD völlig gegenteilig. Unmittelbar nach der Formulierung der Richtlinien setzt sie alles daran, den WEP möglichst rasch vollständig vorzulegen und vom BMLF bestätigt zu bekommen. Über die Gründe für diese Entscheidung gibt die nähere Analyse der Vorgangsweise und ihre bisherigen Folgen Aufschluß (LF1, BMLFA, B, C).

Die LFD gibt der FRPL hohe Priorität, setzt ihren eigenen Beamtenstab voll ein und delegiert mit Nachdruck an die BFASV terminisierte Detailaufgaben. Im Sinne der raschen Erledigung hält die LFD den Umfang des WEP sehr knapp. Das Bewilligungsverfahren des WEP fällt in die Anfangsphase, in der dem BMLF noch ausreichende Vergleiche mit anderen WEP fehlen. Trotzdem wird es durch wiederholt nötige Korrekturen verzögert. Durch gezielte inneradministrative Aktivitäten versucht die LFD zusätzlich, die Wege für die Annahme des WEP zu ebnen. Dazu zählen besonderes Engagement in der bundesweiten AG-FRPL und die Ankündigung einer öffentlichkeitswirksamen Übergabe des WEP auf einer Forstkonzferenz, von der Druck auf die termingerechte Fertigstellung ausgeht, der sich auch auf die Genehmigung durch das BMLF fortsetzt.

Überträgt man das Verhalten der LFD auf ein allgemeines Muster des bürokratischen Entscheidungsprozesses, wäre festzustellen (HÄUSSERMANN 1977, S. 44): Die LFD erhöht die Durchsetzungschancen ihrer Initiative, indem sie (1) möglichst frühzeitig konkrete Vorschläge einbringt, solange viele Fragen noch offen sind, (2) Befürworter der Initiative im nächsten Umkreis innerhalb der Administration sucht und (3) den Entscheidungsdruck durch gezielte Information an Teilöffentlichkeiten in ihrem Sinne erhöht.

Die Folge ist die äußerst **rasche Erledigung der gesamten Raumplanungsaufgabe**. Alle Ressourcen der LFD stehen bald wieder für andere Aufgaben zur Verfügung. Die LFD hat von vornherein an den WEP keine hohen Ansprüche gestellt und wenig planerische Erwartungen geknüpft. In diesem Sinne entspricht das Ergebnis ihren Vorstellungen. Mit dem rasch fertiggestellten WEP hofft die LFD zudem, positive Auswirkungen der Pläne, wie etwa die Zuteilung von Förderungsmitteln des Bundes, als erste ausnützen zu können (LF1).

Die oben beschriebene Strategie einer LFD beleuchtet auch den Zentralismusaspekt. Die prompte Ausführung eines Gesetzesauftrages bedeutet nicht immer, daß der Gesetzesauftrag einen besonders großen Einfluß auf das Verhalten der ausführenden Organe gewinnt, sondern kann im Gegenteil, wie im vorliegenden Fall, dem Vollziehenden informal größere Autonomie verschaffen.

#### 5.4.2.2 Informationssuche

Der folgende Abschnitt behandelt nur einen Aspekt des Informationsproblems. Er beschränkt sich auf die Kennzeichnung einiger Quellen, die von den Verwaltungsbeamten bewußt als solche ausgewählt und ausgewertet werden. Informationsprozesse während der Koordinationsverfahren oder öffentlichen Vorstellungen des WEP finden in späteren Kapiteln Erwähnung. Hier stehen zunächst die Fragen nach dem Auffinden der Informationsquellen, ihrer Beeinflußbarkeit durch die FB und ihrer Auswertung im Vordergrund. Den Inhalten des WEP folgend sei unterschieden in Informationen über Rechtsverhältnisse, Statistik über die allgemeine Raumentwicklung und forstliche Statistik.

Der WEP hat **rechtlich festgelegte Raummerkmale**, wie Naturschutzgebiet, Quellenschutzgebiet oder Sperrgebiet, auszuweisen. Diese Informationen finden sich in im Prinzip für jedermann frei zugänglichen Verzeichnissen. Ihre Durchsicht jedoch erfordert einen erheblichen Arbeitsaufwand, insbesondere bei der Auswertung des amtlichen Wasserbuches.

Die Quellen sollen rechtliche Tatbestände öffentlich festlegen. Ihre Übernahme in den WEP bezweckt zunächst ebenfalls die regional geordnete, systematische und vollständige Information über Rechtsverhältnisse, die von der FB in ihren Handlungen zu beachten sind. In dieser Anwendung entspricht das Ziel für die Erstellung der Verzeichnisse genau der Verwendung durch die FB. Der Informationswert für die FB besteht in dem raschen und vollständigen Überblick, den die Karte des WEP über relevante Rechtstatsachen bietet. Ohne WEP muß sich der Beamten im Verfahren entweder auf seine Kenntnisse über Wasserschutzgebiete etc. verlassen, oder die mühsame Suche in den einschlägigen Verzeichnissen auf sich nehmen, zu der gerade für die erste Einschätzung der Rechtslage in einem (Vor-)Verfahren keine Zeit bleibt. Eine vergleichbare systematische Zusammenfassung steht den Forstbeamten neben dem WEP nicht zur Verfügung.

**Daten über die allgemeine Raumentwicklung** kann die FB aus einem breiten Spektrum an Quellen gewinnen. Der Sachbearbeiter in der LFD hilft wesentlich bei der Suche danach mit. Raumordnungsprogramme, Wirtschaftskonzepte und statistische Studien sind in den Landeshauptstädten besser zugänglich. Für die erste Orientierung sucht die LFD Kontakt mit der Landesraumplanung und prüft, wo vorhanden, den Raumordnungskataster. Dieser erweist sich wenig brauchbar für Zwecke des WEP. Um regionale Wirtschaftsdaten zu bekommen, stützt sich die LFD auf Informationen der Interessenvertretungen, wie beispiels-

weise die Kammer für gewerbliche Wirtschaft. Auch Statistiken von Stellen des Amtes der Landesregierung, wie Landesbaudirektion oder Fremdenverkehrsamt, fließen in den WEP ein. Die Suche nach Unterlagen erfolgt unsystematisch und ist von zahlreichen Zufälligkeiten, wie persönlichen informalen Kontakten oder dem speziellen Informationsstand der ausführenden Beamten beeinflusst. Der Sachbearbeiter gibt die zentral gesammelten Erfahrungen zum Teil in schriftlicher Form an die BFASV weiter.

Die meisten Quellen richten sich an Interessierte, die sich nur allgemein über die Raumentwicklung informieren wollen. Entsprechend hat die FB mehr als genug Daten, um einen allgemeinen regionalen Überblick zu geben. Erst wenn sie versucht, spezielle Fragen der waldbezogenen Entwicklung zu beantworten oder zumindest die Verbindung zu ihr herzustellen, verschlechtern sich ihre Informationsmöglichkeiten stark. Sie ist auf Auswertung von Statistiken angewiesen, deren Erstellung und primäre Fragestellungen ihrem Einfluß völlig entzogen sind. Da sie zudem keine eigenen Erhebungen durchführt, wird ihr **Informationsstand sowohl von ihrer unvollständigen Suche als auch von den unvollständigen und an anderen Fragestellungen orientierten Quellen beeinträchtigt.**

Drittens wertet die FB **forstliche Statistiken** aus. Zum ersten verwendet sie die allgemein zugänglichen, zentralen, österreichweiten forstlichen Erhebungen, wie Forstinventur oder Holzeinschlagsmeldung. Zusätzliche Daten, Plausibilitätsüberlegungen und Schätzverfahren verbessern die Aussagekraft dieser Quellen für die Kleinregionen des WEP.

Die Konzeptionen für die forstlichen Erhebungen berücksichtigen zwar nicht den WEP; die älteren Erhebungen haben jedoch großen Einfluß auf das Programm der FRPL ausgeübt. Daher macht sich im Vollzug des Programmes keine wesentliche Diskrepanz zwischen Informationsbedarf und dem Angebot bemerkbar. Die FB weiß genau, was sie sich von diesen Quellen erwarten kann.

In Fragen der forstlichen Statistik stützt sich der WEP auch auf interne, oft nur in den BFB vorhandenen Quellen. In der Waldflächenerhebung, der Bannwaldfeststellung oder den Wildschadensmeldungen liegen aus jüngster Zeit durchgeführte Erhebungen in den BFB vor, die vollständig oder zum Teil gekürzt in den WEP Eingang finden. Eigens für den WEP veranstaltete Erhebungen bilden die Ausnahme und fallen nicht ins Gewicht. Die vereinzelt dazu zeigen deutlich, daß sie sofort die vorhandenen Arbeitsressourcen für die FRPL

überbeanspruchen (LF3). Aktuelle Erhebungen der BFB werden jedoch mit Rücksicht auf ihre Verwendbarkeit im WEP konzipiert.

Abschließend seien einige wesentliche Merkmale der Informationsbeschaffung für den WEP zusammengefaßt:

- (1) Wie behandelt, läßt das Programm des WEP die Verbindung von Daten über die Raumentwicklung zu der Waldfunktionskarte und den Planungen weitgehend offen. Daher entsteht aus dem Planungsverfahren selbst nur ein **sehr unbestimmter Informationsbedarf**, der mit Ausnahme der Rechtsquellen und einiger forststatistischer Informationen nur unspezifische Daten erfordert.
- (2) Die unmittelbare Folge für das Planungsverfahren sind die leichte Verwendbarkeit der unterschiedlichsten Daten und die gute Integrierbarkeit von vielerlei Informationsquellen. Beides hilft entschieden mit, den Ressourceneinsatz für die Ausarbeitung des WEP gering zu halten.
- (3) Ein solches Verfahren ist **nicht geeignet, die FB auf Informationsmängel hinzuweisen**. Es stellt keine eindeutigen Fragen an die Raumentwicklung, aus deren Beantwortung viel Information und aus deren Nichtbeantworten können zumindest die Information darüber erwächst, was man alles nicht weiß.
- (4) Die Unbestimmtheit der Fragestellung macht die Überprüfung unmöglich, ob die FB alle Informationen ausschöpft oder nicht. Hingegen erscheint die Überlegung sinnvoll, was die Informationssuche für den WEP an Neuem für die FB bringt. Die Beschäftigung mit dem WEP **erweitert die Kenntnis über Informationsquellen** über die allgemeine Raumentwicklung, insbesondere für die BFASV. Der Ersteller des WEP kommt mit unterschiedlichsten Aussagen über die Raumentwicklung und zum Teil über den Wald in Kontakt, die er sonst bestenfalls nur aus Gerüchten kennt. Die Chancen für eine Öffnung des Erfahrungsbereiches nach außen gegenüber bisher nicht beachteten Entwicklungen erhöhen sich. Doch das Planungsverfahren gibt dem Beamten sehr wenig Anleitung dazu, wie er sich damit auseinandersetzen soll. Notgedrungen erfolgt die Verarbeitung der Information sehr stark nach Kriterien der Verwaltungsroutine.

#### 5.4.2.2.3 Ausscheidung und Bewertung der Funktionen

Die Ausscheidung und die Bewertung der Funktionen nach dem Verfahren des WEP ist kein Problem der objektiven Erfassung und Messung der Wirklichkeit. Aus der Sicht der FB geht es um eine gutachtliche Aussage, die Wertungen mit einschließt. Formal muß jede Funktionskennzahl mit Kriterien der Richtlinien, die unmittelbar dem FG entnommen sind, begründet werden. Zur Ausscheidung von Funktionsflächen reicht die Beherrschung der Kriterien nach den Richtlinien jedoch nicht aus. Ihre Aussagen lassen einen zu großen Spielraum, um bei einer Waldfläche zu entscheiden, ob sie diese oder jene Funktion von einer bestimmten Wertigkeit hat. Der Entscheidungsprozeß, der zur Funktionsbewertung führt, entspricht, wie w.o. gezeigt, dem forstbehördlichen Vollzugshandeln auf Probe. Dem hier verwendeten Modell der FB folgend, hängt die behördliche Bewertung der Waldfunktionen sowohl von formalen als auch informalen Zielen des FASV ab. Die empirischen Grundlagen gestatten, die wichtigsten Einzelziele zumindest qualitativ anzugeben (vgl. Abbildung 3).

Zunächst versucht der FASV den **formalen Zielen** gerecht zu werden. Hier spricht das Programm zum einen von der Nutz-, Schutz-, Wohlfahrts- und Erholungsfunktion. Diese symbolträchtigen allgemeinen Begriffe vermitteln jedoch beinahe nichts an inhaltlicher Orientierung zur Ausscheidung, geschweige denn zur Bewertung der Waldfunktionen in der Natur. Zum anderen gibt das formale Programm über die Verbindung mit einzelnen Bestimmungen des FG Elemente des forstbehördlichen Vollzuges vor, an denen Waldfunktionen erkennbar sind. Nur in Teilbereichen bezeichnen die forstgesetzlichen Normen Faktoren der waldbezogenen Raumentwicklung derart inhaltsreich, daß der FASV eindeutig Waldfunktionen festzustellen vermag. Sprechen die Richtlinien beispielsweise von Rutschgebieten, so hat der Fachmann darin eine aussagefähige Vorgabe für die Kartierung solcher Zonen. Bei Kriterien mit höherer Unbestimmtheit orientiert sich der Planer bewußt an der bisher vertretenen Verwaltungsroutine. Die gewohnte Auslegung des Schutzwaldparagraphen gibt ihm beispielsweise Hilfe für die Bewertung der Schutzfunktion.

Zu der äußerst lückenhaften formalen Vorgabe treten in der Vollzugspraxis die **informalen Ziele** des FASV. Er entwickelt aufgrund der Namensgebung der Waldfunktionen subjektive **inhaltliche Vorstellungen**, die weit über die formalen Vorgaben hinausgehen. Diese Orientierung wirkt besonders bei der Erholungsfunktion. Obwohl die Richtlinienkriterien die Eignung eines Waldgebietes zur Erho-

Abbildung 3:

**Formale und informale Ziele des FASV für die Bewertung der Waldfunktionen**

Figure 3: Formal and informal targets of forest planners in the assessment of forest functions

Ziele des FASV	Formal	Informal	
		Inhaltliche Ziele	Organisationsziele
Bewertung der Waldfunktionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- inhaltlich vage symbolische Begriffe der N, S, W, E Funktion</li> <li>- Elemente des forstbehördlichen Vollzuges (z.B. Bannwalderklärung)</li> <li>- teilweise inhaltsreiche Kriterien des formalen Programmes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vorstellungen über Inhalte der Waldfunktion (Techniken: - Indikatoren - Übernahme fremder Planungsaussagen)</li> <li>- Vorstellungen über Raumentwicklung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abschluß der Planung</li> <li>- Konfliktvermeidung und nicht Hervorrufung weiterer Konflikte durch den Plan</li> <li>- Vereinheitlichung der Pläne (LFD)</li> </ul>

lungsnutzung nicht erwähnen, denkt der FASV bei der Ausscheidung von  $E=3$  sehr wohl an diese. Eine LFD rechnet auch den Genuß des Anblickes schöner Wälder zur Erholungsfunktion. Wegen der Schwierigkeit der räumlichen Abgrenzung geht sie bald wieder davon ab, dies als Kriterium für  $E=3$  zu verwenden. Der Gedanke dazu entspricht inhaltlichen Vorstellungen von der Erholungsfunktion und nicht den Richtlinien.

Der Drang zu inhaltlichen Vorstellungen läßt die FASV im Vollzug nach **Indikatoren** suchen, deren Ausprägungen die Bestimmung der Waldfunktionen erleichtern sollen. Solche Indikatoren werden zunächst nach inhaltlichen Vorstellungen über die Funktionen aus vorhandenen Daten ausgewählt. Sie können sich anschließend soweit verselbständigen, daß die durch sie ausgeschiedenen Funktionen dem ursprünglichen Funktionsinhalt völlig widersprechen. Ein Beispiel hierfür ist die Verwendung der aus der Vegetation abgeleiteten Immissionszonen von Luftverunreinigungen als Indikator für die Wohlfahrtsfunktion. Dahinter steht der Gedanke, wo besonders große Luftverunreinigungen gegeben und objektiv gemessen sind, dort gewinnt die Funktion des Waldes als Luftreiniger (= ein Teil der Wohlfahrtsfunktion) besondere Bedeutung. Der FASV gibt dem Wald in den besonders stark verunreinigten Zonen automatisch die Wertigkeit  $W=3$ . Ökologisch ist hingegen klar, daß der Wald in solchen Zonen nicht immer die Luftqualität erhöht. Zwei Gründe seien genannt. Ab einer gewissen Immissionsgrenze stirbt der Wald ab und kann mittelfristig nicht mehr zur Luftverbesserung beitragen. In Einzelfällen behindern Waldbestände die Durchlüftung und der lokale Luftstau kann die Luftqualität vermindern. In diesen Wäldern würde die Orientierung am Indikator dem Inhalt der Funktion widersprechen.

Ein weiteres Instrument zur inhaltlichen Klärung ist die Übernahme von Aussagen anderer Akteure über die Funktionen. Diese fließen nach keiner verbindlichen Regel, wohl aber als Orientierungshilfe in den Entscheidungsprozeß ein. Ein Beispiel wäre die Berücksichtigung der Ausscheidung der Schutzwälder in den Operaten der größeren Forstbetriebe für die Bewertung der Schutzfunktion. Ein anderes Beispiel ist die Orientierung eines Teiles der Wohlfahrtsfunktionsbewertung  $W=2$  bzw.  $W=3$  an den von der Wasserbehörde bestimmten Wasserschon- bzw. Wasserschutzgebieten.

Neben den forstfachlichen Zielen spielen auch informale Vorstellungen eine Rolle, die der FASV über die öffentlich erwünschte zukünftige Raumentwicklung hegt. Der eine FASV drückt mit der häufigeren Bewertung  $E=3$  seinen Wunsch

nach Förderung des Fremdenverkehrs aus, der andere sieht den Wald überall in Gefahr und stellt sehr viel S=3 fest. Diese allgemeine Interessenabwägung fällt individuell unterschiedlich aus.

Den zweiten wesentlichen informalen Zielbereich bilden die **Organisationsziele**. Der FASV der LFD bemüht sich entschieden um Vereinheitlichung der Ausscheidungskriterien und ihrer Interpretation. Das Zustimmungsverfahren durch das BMLF, bestärkt, wie oben gezeigt, den Vereinheitlichungsdruck weiter. Die weitgehende Ausarbeitung der bisher vorliegenden WEP-Teilpläne durch die LFD ließen das Koordinierungsproblem noch nicht besonders in Erscheinung treten.

Auf Bezirksebene wie auf Landesebene üben die FASV zudem eine spezielle Interessenabwägung, die die Auswirkung der Funktionsausscheidungen auf die lokalen forstpolitischen Konflikte betrifft. Negativen Folgen im Sinne der Erschwerung der Vollzugsaufgaben will der FASV aus dem Wege gehen. Auf lokaler Ebene spielen die Eigentumsgrenzen beispielsweise für die Ausscheidung der Erholungsfunktion als Leitfunktion eine Rolle. Bäuerlicher Waldbesitz wird dazu nur ungern herangezogen, wegen der Widerstände, die die FB von seiten der Eigentümer erwartet.

Auf Landesebene wird die Funktionsausscheidung auf Widersprüche zu Interessenpositionen einflußreicher forstpolitischer Gruppen überprüft. Das Beispiel der restriktiven Ausscheidung der Erholungsfunktion in einem Bundesland wurde erwähnt. Die mehrfach festgestellte große Unsicherheit über den Zweck des WEP und seine Folgen setzt den Versuchen, Widersprüche mit Interessenpositionen zu erkennen, enge Grenzen. Am Beispiel der Erholungsfunktion wird die Problematik immer wieder deutlich: Die Folgen großzügig ausgewiesener E=3-Flächen sind ungewiß. Falls die Waldeigentümer mit Abgeltungsforderungen politisch durchdringen sollten, werden sie aufgrund größerer E=3-Waldgebiete mehr bekommen. Falls sich die Gegenseite, die Erholungsinteressen, durchsetzt, bringen große E=3-Flächen für den Waldeigentümer das Gegenteil, denn dann hat er, je größere E=3-Flächen der WEP ausweist, mit umso stärkeren Beschränkungen der Forstwirtschaft zu rechnen (BMLF 1975(2)). Diese Unklarheiten über die Auswirkungen der Waldfunktionsausscheidung fördern zwar nicht die Vertrauensbildung und positive Meinung der betroffenen Verbände über den WEP, sie verschleiern aber mögliche Konflikte und erleichtern derart die Aufstellung der Pläne bzw. dienen dem informalen Ziel der FB, ihre Planungsaufgabe mit möglichst geringem Aufwand abzuschließen, **ohne damit mehr Konflikte zu entfachen als zu beruhigen.**

Insgesamt liegt die Eigenheit der forstbehördlichen Funktionsbewertung in dem großen Gewicht, mit dem formale und informale Ziele noch in der Schlußphase der Entscheidung direkt wirken. Eine frühzeitige Ausscheidung von informalen Zielen, wie sie etwa die Einigung auf einige formale Indikatoren und bestimmte Meßverfahren dafür leistet, findet nicht statt. Soweit empirisch festgestellt, geben in jedem Einzelfall ganz unterschiedliche Ziele den Ausschlag für eine bestimmte Funktionsbewertung. Einige Beamte der FB sind sich dieses Umstandes irgendwie bewußt, denn sie halten den Vergleich gleichbewerteter Funktionsflächen nicht für sinnvoll (BMLF, LF1-9).

Die Funktionsbewertung folgt nicht einem formal festgelegten Entscheidungsverfahren im Sinne der Orientierung an einer Optimierungsregel. Sie wird von einer **Vielzahl von formalen und informalen Optimierungsregeln beeinflusst, die sich teilweise gegenseitig widersprechen**. Die empirischen Erhebungen zeigen, daß im Einzelfall ganz unterschiedliche Ziele, deren allzu starke negative Beeinflussung der FASV vermeidet, den Ausschlag geben. Diesen Befund vermag das SIMON'sche Modell der "befriedigenden Lösung" treffend zu erklären (1981, S. 30). **Demnach akzeptiert der FASV eine große Anzahl unterschiedlicher Funktionsausscheidungen. Er sucht nicht nach der einzigen optimalen, sondern vermeidet nur jene, die eines der genannten formalen wie informalen Ziele stark verletzen würde.** Hinter der, wie erwähnt, auch den Praktikern bewußten Unbestimmtheit der Waldfunktionskartierung steht trotz aller Vagheit eine angebbare Handlungsorientierung, die nur ganz bestimmte Ergebnisse zuläßt.

#### 5.4.2.2.4 Planung

Wie gezeigt, schlagen die Planungen des WEP inhaltliche Maßnahmen zur Raumgestaltung vor. Sie beziehen sich im Schwergewicht auf technisch-ökologische Aufgaben. Daneben werden völlig unsystematisch ökonomische und politische Maßnahmen genannt. Die Planung insgesamt scheint konfus, uneinheitlich, unvollständig und nach keinem transparenten Prinzip gestaltet. Trotzdem erreichen die Planungsmaßnahmen, gemessen an ihrer ökologisch-technischen Information im Vergleich zum übrigen WEP, die **präzisesten Aussagen**.

Aus dem Vorgang der Ausarbeitung wird die **Vielfalt und Systemlosigkeit des Planungsabschnittes** verständlich. Die Planungsmaßnahmen orientieren sich nur wenig an den Vorinformationen, den Grundlagen und der Waldfunktionskarte.

Ihre Bestimmung erfolgt nicht im Planungsverfahren nach transparent gemachten Regeln. Die FB zieht zur Festlegung der Planungsmaßnahmen unter allen Umständen den BFASV bei. Er soll für seinen Verwaltungsbezirk in jeder Funktionsfläche Maßnahmen vorschlagen. Der BFASV orientiert seine Planungsmaßnahmen an der Erfahrung aus seiner bisherigen Verwaltungsroutine und seinen, nirgendwo explizit gemachten Ziel- und Wertvorstellungen. Nur in Einzelfällen kann er sich auf Aussagen der forstpolitischen Programme auf Landesebene stützen. Diesem improvisierten Planungsverfahren muß es an Systematik und Vollständigkeit mangeln.

Die teilweise präzisen technisch-ökologischen Aussagen, zu denen selbst ein derart mangelhaftes Planungsverfahren führt, legen die Frage nahe, warum die FB nicht etwas mehr Mühe in die Planung aufwendet, die anscheinend leicht gehaltvolle Planungsvorschläge erzielen könnte. Eine Antwort darauf gibt die **Einschätzung der Planungsmaßnahmen** von seiten der FB. Die Maßnahmen nennen in der Regel keine Ausführenden oder Betroffenen, sondern beschränken sich auf den technisch-ökologischen Tatbestand. Solche Planung erscheint der FB realitätsfern und "utopisch" (LF1-9). Denn wie könnte sie beispielsweise die Wilddichte reduzieren oder die Baumartenverteilung beeinflussen, wenn das eine in die Kompetenz der fremden Jagdbehörde und das andere in die Kompetenz des Grundeigentümers fällt? Die FB nimmt Planungen, die von politisch-administrativen Prozessen abgelöst sind, nicht sehr ernst. Ihrer Einschätzung nach bleiben sie zwangsläufig folgenlos. Es erscheint ihr nicht lohnend, besonders viel an Aufwand in ein diesbezügliches rationales Planungssystem zu stecken. Sie hält ihren stark ausgebildeten ökologisch-technischen Wissensfundus für ausreichend, um Planungsmaßnahmen ohne System direkt zu formulieren. Hingegen legt die Behörde darauf Wert, daß der BFASV selbst die Planungen vorschlägt, damit wenigstens er sie vertritt und eine schwache Verbindung zur politischen Realität herstellt.

In einem Bundesland, in dem die LFD besonders stark an der Bewirtschaftung des Waldes beteiligt ist, hält sie es für sinnvoll, mehr Aufwand in die Planung zu investieren. Dort verfügt sie über die politisch-administrativen Ressourcen, ihre Planung teilweise zu verwirklichen. Dies betrifft einerseits ihre Einflußmöglichkeiten auf die Waldeigentümer und andererseits ihre Hoffnung, mittels eines konkreten und nach Kosten bewerteten Planungsteiles des WEP ihre Stellung gegenüber dem BMLF bei der Vergabe von Förderungsmitteln zu stärken.

Die skeptische Einschätzung der konkreten Planungsmaßnahmen fügt sich nahtlos in den bisher ermittelten Handlungsplan der FB ein. Der FB geht es in der FRPL **nicht um verbesserte technisch-ökologische Information über die waldbezogene Raumentwicklung, sondern sie sucht nach einem Instrument, das generell ihrem Einfluß dienen kann.** Dazu benötigt sie im politisch-administrativen Prozeß konsensfähige Aussagen und nicht Aussagen, die zwar ökologisch-technisch unanfechtbar sind, aber große Konflikte sichtbar machen. Solche technischen Aussagen werden durch völlige Unverbindlichkeit, d.h. von vornherein feststehende Irrelevanz neutralisiert. Zusätzlich erfolgt ihre Behandlung nur ohne Realisierungskonzept und politischen Bezug. Dem entspricht der Planungsteil im WEP genau.

Die viele Mühe, die die FB in die Waldfunktionskarte und in die Richtlinien investiert hat, gilt hingegen der Ausarbeitung von **politisch wirksamen Aussagen über den Wald.** Wie oben gezeigt, spielt bei ihrer Erstellung die ökologisch-technische Relevanz neben politisch-administrativen Faktoren nur eine geringe Rolle. Die FB versucht, mit dem durch das komplizierte Planungs-, Begründungs- und Bewilligungsverfahren legitimierten WEP eine allgemein akzeptierte Norm zu schaffen, die ihre politischen Ressourcen erhöht, um die Aufgaben der bisher geübten Verwaltungspraxis zu erfüllen. Sie verbessert die technisch-ökologische Orientierung nur wenig und verzichtet dann bewußter auf technisch-ökologische Planungsmaßnahmen, wenn diese die Erfüllung der politisch-administrativen Aufgaben der FB beeinträchtigen könnten. Gegen konkrete Planungsmaßnahmen spricht zudem die informale Orientierung der FB, die jede Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit vermeiden möchte und daher kein Interesse an der Bindung an konkrete ökologisch-technische Maßnahmen hat.

#### 5.4.2.2.5 Koordination

Der forstgesetzlich normierte Koordinationsauftrag eröffnet der FRPL ein weites Arbeitsfeld, denn raumrelevante Ziele berühren stets eine große Zahl privater und öffentlicher Interessen (RILL, SCHÄFFER 1975). Ihrem Anspruch nach dient die Koordination einerseits dem Austausch von Information und andererseits der Verarbeitung dieser Information zu einer "koordinierten" Zielsetzung der FRPL. In der Vollzugspraxis weitet die FB ihre Koordinationsbestrebungen über den auf öffentliche Interessen beschränkten Gesetzauftrag hinausgehend auch auf private Interessen und ihre Träger aus.

#### 5.4.2.2.5.1 Koordination mit Trägern privater Interessen

Die Koordination mit Trägern privater Interessen setzt noch während der Erstellung des WEP ein. Sobald in den LFD erste praktische Erfahrungen über die Erstellung des WEP vorliegen, entschließen sich einige LFD, in **Informationsseminaren** forstnahe Interessenvertretungen und die Waldbesitzer über Details des WEP zu informieren. Sie bedienen sich dabei etablierter Gesprächsgelegenheiten, wie etwa der Forstvereinstagungen in bestimmten Landesteilen. Der vorläufig fertige WEP wird in fast allen Bundesländern auf der Bürgermeisterkonferenz der betreffenden Region vorgestellt. Der Landesforstdirektor, der Sachbearbeiter der LFD und der BFASV erklären die Bedeutung der FRPL, Details des ausgearbeiteten Planes und stehen anschließend zu einer Diskussion zur Verfügung. Aus eigener Initiative legen einige LFD den Entwurf des WEP zur öffentlichen Einsichtnahme auf, bevor sie ihn im BMLF zur Zustimmung durch den Minister einreichen.

Einzelne LFD führen besondere **Informationsgespräche in den Gemeinden**, um mit den Betroffenen Kontakt aufzunehmen (LF2). Die FB beabsichtigt in den Gesprächen, zunächst Mißtrauen gegen das neue Planungsinstrument abzubauen und Sympathiewerbung für den WEP zu betreiben. Es stellt sich dabei bald heraus, daß die Gespräche der FB einige neue Informationen über die Anliegen der Gemeindebürger zu geben vermögen. Auch umgekehrt enthalten die Ausführungen der LFD teilweise wertvolle Information für die Bürger. Der nur vereinzelt unternommene Versuch der Koordination mit Betroffenen führt zu einem tatsächlich inhaltsreichen Informationsaustausch zwischen FB und Bürgern.

Die LFD betreut in Tirol vor allem in den zahlreichen Gemeinschaftswäldern die forstliche Bewirtschaftung wesentlich stärker, als dies in anderen Bundesländern der Fall ist. Die Tiroler Waldordnung legt in der Forsttagsatzungskommission ein kommunales Organ fest, das in erster Instanz über land- und forstwirtschaftliche Bewirtschaftungsfragen des Waldes entscheidet (§§ 19-26). Die FB nutzt diese Zusammenkünfte auch, um den Betroffenen den WEP vorzustellen. Das enge Verhältnis der FB zu den Waldeigentümern und der relativ große Einfluß, den diese LFD auf die Waldbewirtschaftung nimmt, kommen in der intensiven Kooperation mit den Betroffenen zum Ausdruck. Gemeindeweise diskutieren Vertreter der FB und der Waldeigentümer im Detail über Maßnahmen des WEP.

Auf Landesebene bestehen in bundesländerweise unterschiedlichem Ausmaß Bestrebungen, einzelne Interessengruppen, wie Naturschutzverein, Landeslandwirtschaftskammer, Landesjägerschaft, entweder in einem Gespräch oder über Schriftverkehr über die Aussagen des WEP-Entwurfes zu informieren oder im Gegenteil, zu bestimmten Gruppen keinen Kontakt aufzunehmen, bevor der WEP die Zustimmung durch den BMLF erhalten hat und jedermann Einsicht nehmen kann. In diesem Verhalten spiegelt sich die bisher geübte Informationspolitik der FB wider, die sich an den in den einzelnen Bundesländern verschieden entwickelten Vertrauens- oder Konfliktverhältnissen zu einzelnen Interessengruppen ausrichtet. Mit Ausnahme des Sonderfalles Tirol gilt die Koordination mit privaten Interessen ausschließlich dem Austausch von Information, ohne die Frage der Verarbeitung dieser Information näher zu behandeln.

#### 5.4.2.2.5.2 Koordination mit Trägern öffentlicher Interessen

Die ersten Kontaktaufnahmen zur **Vorinformation** erfolgen unmittelbar nach Inangriffnahme der Arbeiten 1978. Einige LFD versuchen, von der Landesraumplanung Unterlagen über die Raumentwicklung zur Einarbeitung in den WEP zu bekommen. Dieser Anlaß wird zur generellen Information über das Vorhaben genutzt. Aufgrund der Öffentlichkeitsarbeit des BMLF kann die LFD davon ausgehen, daß die betroffenen Behörden über die bevorstehende Waldentwicklungsplanung im allgemeinen Kenntnis erlangt haben.

Das BMLF drängt anläßlich der Erteilung der Zustimmung zum WEP auf die **nachweislich erfolgte Koordination des eingereichten Planes mit öffentlichen Interessen**. Hier sieht sich die LFD aufgrund rechtlicher formaler Bestimmungen genötigt, neue Wege zur Zusammenarbeit mit anderen Stellen zu beschreiten.

Im allgemeinen wird bereits während der Arbeit am WEP der Kontakt zur Landesraumplanung, der zentralen Koordinationsstelle, derart ausgebaut, daß deren Stellungnahme keine Überraschungen bringt und insgesamt positiv ausfällt. Auf erste Gespräche zwischen den Abteilungsleitern folgt fallweise eine Klärung der Details durch die Sachreferenten für FRPL. Die LFD gibt sich mit den durchwegs überaus allgemeinen und damit nichtssagenden Stellungnahmen der Landesraumplanung nicht immer zufrieden. Sie strebt, wenn schon nicht für inhaltliche Details, so doch zumindest für den WEP insgesamt eine eindeutige Zustimmung an.

In einem Einzelfall erfolgt auf Anregung der Landesraumplanung eine wesentlich intensivere Koordination. Die LFD ersucht die wichtigsten öffentlichen Stellen um Bekanntgabe ihrer Maßnahmen und Vorhaben im politischen Bezirk des WEP. "Insbesondere wäre die Darstellung bzw. Erläuterung von geplanten größeren Waldinanspruchnahmen .... oder sonstige Maßnahmen, welche sich auf die Waldverhältnisse insgesamt auswirken können (!) .... von Interesse" (LF2). Die Vorhaben sollten, wenn möglich, in konkreter Kartenform gemeldet werden. Zusätzlich regt die LFD die direkte Kontaktaufnahme mit den Sachreferenten für FRPL an. Solche Schreiben gehen beispielsweise an die Straßenbehörde, die Agrarbezirksbehörde, die Elektrizitätsgesellschaften oder das Militärkommando.

Das Ergebnis zeigt zunächst, daß diese verstärkte Koordination von der LFD ohne große Schwierigkeiten durchführbar ist. Alle angeschriebenen und bemühten Stellen bringen ein Mindestmaß an Bereitschaft zur Zusammenarbeit auf. Die obige Koordination stellt die Intensivierung der zumeist nur rudimentär durchgeführten Koordination dar. In ihr treten die Eigenschaften des **allgemeinen Koordinationsvorganges** besonders klar hervor. Die LFD informiert sich über die Vorhaben anderer Stellen und analysiert anschließend deren Auswirkungen auf ihren eigenen Entscheidungsbereich.

Je nach politischem Gewicht könnte die FB nun bei Konflikten zwischen den Zielen des WEP und den Planungsabsichten öffentlicher Stellen die Vorhaben der eigenen Planung fallenlassen oder den Verzicht auf das von der anderen Stelle geplante widersprüchliche Projekt verlangen; z.B. Verzicht auf eine bestimmte Waldfläche oder Verzicht auf ein Kraftwerk. Ein solches Koordinationsverfahren böte nicht die Möglichkeit, gemeinsam mit anderen Stellen auf breiter Basis eine Lösung zu suchen, d.h. gemeinsam mit den Kraftwerkserbauern Nutzen und Kosten der unterschiedlichen Varianten gegen Nutzen und Kosten unterschiedlicher Waldflächenverteilungen abzuwägen. Die Abstimmungsbemühungen mit fremden Vorhaben im nachhinein verfügen nur mehr über einen äußerst eingeschränkten Entscheidungsspielraum. Als "negative Koordination" stehen ihnen nicht die gemeinsamen Planungsmöglichkeiten "positiver Koordination" zur Verfügung, die über gleichzeitige Information und umfassende Zielabwägung mehr Lösungsalternativen ausschöpfen (SCHARPF 1973).

Empirisch zeigt sich, daß die FB nicht diesen Modellen der Planungstheorie folgt, sondern einen dritten Weg der **selektiven Koordination** wählt. Aus Widersprüchen zwischen den eigenen Zielvorstellungen und fremden Maßnahmen zieht

sie nicht die logische Konsequenz, eine der beiden fallenzulassen. Sie nimmt vielmehr den Konflikt zur Kenntnis und löst ihn nicht gleich auf, sondern versucht, ihn in den Formulierungen derart zu entschärfen, daß er andeutungsweise in den WEP aufgenommen werden kann. (Im angeführten Beispiel würde etwa als Funktionsbeeinträchtigung Kraftwerksbau und als Maßnahme Erhaltung <unverzichtbarer> Schutzwälder stehen.) Ein solches Verfahren weist vorsichtig auf den Konflikt und seine Lösung hin. Die endgültige Lösung wird jedoch den konkreten Verhandlungen - dem politisch-administrativen Prozeß überlassen. Die selektive Koordination des WEP soll die tatsächliche Abstimmung der widersprüchlichen Maßnahmen durch Teillösungen erleichtern. Die konkrete Verhandlung bleibt notwendiger Teil des gesamten Koordinationsprozesses. Die selektive Koordination erreicht zwar nicht die theoretischen Gestaltungsmöglichkeiten des positiven Koordinationsmodelles, doch sie bietet mehr Lösungsvarianten als die negative Koordination.

Die selektive Koordination geht in die von Raumplänen häufig geübte Praxis über, Widersprüche einfach in Form eines Nebeneinander aufzunehmen, ohne auf sie weiter hinzuweisen. Der Raumplan erzeugt damit den **Schein von erfolgreicher Koordination**. Er zielt nicht auf inhaltliche Konfliktregelung, sondern auf Überbrückung und Dethematisierung der Konflikte mithilfe öffentlicher (verschleiender) Planungsaussagen.

Die Öffentlichkeit des WEP bedingt noch eine weitere Auswahlstrategie für die Aussagen, die im WEP festgeschrieben werden. Schriftliche, einer größeren Öffentlichkeit zugängliche Erklärungen geraten häufig zur bewußten Selbstdarstellung der Beteiligten mit dem Zweck, das eigene Tun zu legitimieren und Forderungen gegenüber Dritten besser durchzusetzen (HEINRICH 1982). Diese Versuche laufen einer inhaltlich gehaltvollen Planung entgegen, denn sie leben von gerade noch glaubhaften Über- und Untertreibungen bzw. dem Verschweigen verschiedener Konsequenzen. Die vorliegenden WEP vermengen inhaltsreiche (selektive) Koordination, Scheinkoordination, öffentliche Leistungsschau und Forderungen in wechselndem Ausmaß miteinander.

Zusammenfassend verzeichnen die Koordinationsbestrebungen der FB die **größten Erfolge in der Erweiterung der Informationsaustausches mit Trägern privater und öffentlicher Interessen**. Allerdings vermag die Erstellung des WEP nur selten neue Wege in den Außenbeziehungen der FB zu erschließen. In der Regel

vertieft die Koordination lediglich jene Informationskanäle, die im lokal unterschiedlichen Ausmaß bereits formal wie informal gepflegt werden.

Die **Koordinationsleistung des WEP im Sinne von Abstimmung der Planungsziele ist äußerst bescheiden**. Während der WEP gegenüber privaten Interessen auf einen gesonderten Abstimmungsvorgang verzichtet, sucht er eine Lösung gegenüber öffentlichen Interessen mithilfe der selektiven Koordination. Diese setzt in Teilbereichen einen ersten Schritt in Richtung Zielabstimmung, dem, falls es tatsächlich zur Realisierung der Vorhaben kommt, geeignete, d.h. der jeweilig politisch-administrativen Situation angepaßte, andere folgen müßten. Abgesehen von allen externen Widerständen steht auch die FB selbst allseitig bindenden Koordinationsentscheidungen des WEP ablehnend gegenüber und bemüht sich, die Einschränkungen ihres Handlungsspielraumes möglichst gering zu halten.

Die Koordination dient im Vollzug wesentlich der **Legitimierung** der Aussagen des WEP. Bereits der Informationsaustausch mit den Trägern privater Interessen wirkt vertrauensbildend. Soweit der WEP inhaltliche Teilabstimmungen mit öffentlichen Interessen erreicht, hebt die FB die vorhandene Übereinstimmung besonders deutlich hervor. Schließlich zielen auch Scheinkoordination und Leistungsschau auf Erhöhung der Legitimität des WEP.

#### 5.4.2.2.6 Rückwirkungen des Waldentwicklungsplanes auf die forstbehördliche Verwaltungstätigkeit von Landes- und Bezirksforstbehörde

Trotz des kurzen Zeitraumes der Waldentwicklungsplanung lassen sich bereits heute einige Auswirkungen erkennen. Die LFD setzen die auf Bundesebene bereits genannte Verbindung mit der Verwaltungsroutine zur Aufwertung des WEP fort. Seine Aussagen werden in die Erlässe über den Vollzug des FG eingebaut und bekommen damit ein größeres Gewicht. Rodungsakte und Fachgutachten argumentieren beispielsweise zunehmend mit dem WEP. Der LFD Tirol ist es sogar gelungen, den WEP als Richtlinie für die Vollziehung einer wichtigen Bestimmung der Tiroler Waldordnung gesetzlich festzulegen (§ 12 (8)). Der WEP erlangt dadurch im nachhinein sogar normative Geltung.

Die Ersteller des WEP üben infolge der engen Verbindung der Funktionsausscheidung mit dem FG dessen korrekte Anwendung auf bestimmte Waldgebiete. Zusätzlich legen sie sich für diese Gebiete einige Grundlagen aus den verschiedensten Quellen zurecht. In der täglichen Routine fehlt den FASV dazu die Zeit.

Die FB verbindet daher mit dem WEP die Erwartung, daß der FASV im einzelnen Verwaltungsakt, sobald dieser ein Waldgebiet betrifft, für das bereits ein WEP besteht, auf diesen zurückgreift und daraus wichtige Orientierung über die landeseinheitlich richtige Anwendung des FG, über andere gültige Rechtsvorschriften und über grundlegende regionale Entwicklungen gewinnt. Das Ergebnis könnte eine sowohl **rechtlich wie auch inhaltlich verbesserte Argumentation der FB sein**. Beispielsweise führt die konsequente Anwendung des FG im WEP in zwei Bundesländern zur Revision ihrer Schutzwaldvorstellungen, die noch aus der Rechtslage vor 1975 abgeleitet waren.

Bei den Bestrebungen, den WEP in das Vollzugsgeschehen des FG vermehrt einzubauen, scheuen die LFD allerdings vor der **Selbstbindung** an den Plan zurück, denn er könnte, so fürchten sie, als Gegenargument gegen ihre Ziele verwendet werden. Das bezieht sich sowohl auf Streitfragen zwischen LFD und dem BMLF als auch zwischen LFD und Interessengruppen.

Ein Beispiel für den ersten Fall wäre die Bindung der Verteilung von Förderungsmitteln an den WEP, nach nachträglich vom BMLF eingeführten Kriterien aus dem Plan. Dieses Vorgehen würde dem BMLF kurzfristig mehr Einfluß auf die Vergabe von Mitteln sichern. Im zweiten Fall wäre etwa an folgende Argumentation Betroffener zu denken: Wo keine der überwirtschaftlichen Funktionen (Schutz-, Wohlfahrts- und Erholungsfunktion) Leitfunktion ist, dort müsse eher eine Rodungsbewilligung erteilt werden; oder, wo die Waldfunktionskarte keinen Wald ausweist, dort sei auch keiner und es müsse gar nicht um eine Rodungsbewilligung angesucht werden. Solche Folgen des WEP sucht die FB, wie erwähnt, mit dem kleinen Maßstab zu umgehen. Zusätzlich betont sie die Lesart, daß die Kriterien einer Funktionsfläche (> 10 ha) Durchschnittswerte seien und nicht auf jede 100 m<sup>2</sup> der Funktionsfläche zutreffen, um die es in Rodungs- oder anderen Vollzugsentscheidungen in der Regel geht. Wie dem auch sei, der WEP soll nach Vorstellungen der FB als **unterstützendes Argument in das Verwaltungshandeln eingebaut werden, nicht aber als Gegenargument gegen die FB verwendbar sein**. Diesem Ziel kommt auch die geringe Stückzahl und die eingeschränkten Einsichtsmöglichkeiten in den WEP nur bei der FB selbst entgegen. Der Leser wird nicht mit dem WEP alleingelassen. Der FASV hat stets Gelegenheit, mit Kommentaren für die seiner Meinung nach richtige Interpretation der WEP-Aussagen zu sorgen.

Teile der FB hegen Hoffnungen, mit dem WEP eine gewisse Unterstützung ihrer Argumentation in schwierigen Verhandlungen zu bekommen. Das am häufigsten genannte Beispiel ist das Rodungsverfahren (LF1-9).

Die **Wiener LFD** setzt als einzige heute noch in den WEP die Zielsetzung, ein **Gegengewicht gegen die Stadtplanung** zu entwickeln. Die übrigen LFD haben hier auf Landesebene vom WEP unabhängige Initiativen ergriffen. Dementsprechend weicht die Gestaltung des Wiener WEP von den übrigen ab. Die Wiener LFD richtet das Hauptaugenmerk auf die parzellenscharfe Abgrenzung der Waldfläche, eine Aufgabe, die der WEP sonst bewußt umgeht. Sie will damit den Geltungsbereich des FG gegenüber der Wiener Bauordnung, der Rechtsgrundlage der Flächenwidmungsplanung, demonstrieren. Mit dem Hinweis auf diese Demarkationslinie erhofft sie im Einzelfall verbesserte Einspruchsmöglichkeiten und erhöhten Einfluß auf die Flächenwidmung. Erste Konsequenzen dieser Strategie zeichnen sich ab. Die LFD wird heute in wesentlich stärkerem Maße zu der Erstellung von Plandokumenten der Flächenwidmung beigezogen, als dies früher der Fall war.

Die LFD halten den WEP für nicht direkt in der **Öffentlichkeitsarbeit** einsetzbar. Dazu seien seine Ausführungen zu kompliziert. Er bietet jedoch eine Fülle von Material, das als Grundlage für Öffentlichkeitsarbeit gut geeignet zu sein scheint. Die mehrfarbige Funktionsdarstellung erleichtert nach Meinung der FB die Veranschaulichung der "komplexen Sache Wald". Manche Statistiken sollen aufbereitet in Zukunft in der Öffentlichkeitsarbeit Verwendung finden. Dieses Einsatzgebiet entfaltet sich besonders in LFD, in denen der Referent für FRPL gleichzeitig die Öffentlichkeitsarbeit betreut.

Abschließend sei noch auf zwei in der LFD geäußerte Gedanken zur zukünftigen Aufgabe des WEP hingewiesen. Teile der FB halten die derzeit in sehr unterschiedlichem Maße ausgeprägte Ausgestaltung des WEP als forstpolitisches Forderungsprogramm gegenüber außerforstlichen Stellen für wirkungsvoll und ausbaufähig (LF1, LF7). Andere Planer denken an den verstärkten Einbau von waldbaulicher Planung in den WEP. Eine Frage, die, wie die historische Analyse zeigt, bereits früher heftig diskutiert wurde (LF4).

Den BFASV ist es bislang erfolgreich gelungen, den größten Teil des doch erheblichen Arbeitsaufwandes für die FRPL den LFD zu überlassen. Soweit sie sich aber mit dem WEP beschäftigen, bringt er ihnen, in hier nicht quantifizier-

barem Ausmaß eine Erweiterung des Blickfeldes auf manche regionalen und raumordnungsrelevanten Fragestellungen. Aus der durchgeführten, nicht repräsentativen Stichprobe würde man den Eindruck gewinnen, daß das grobe analytische Raster des WEP den FASV nichts Neues über die waldbezogene Raumentwicklung ihres Bezirkes vermittelt. Anders sieht das bezüglich einer **schriftlichen Dokumentation** der Probleme in der BFB aus. Hier bietet der WEP den umfassendsten Überblick, der einem neuberufenen FASV die Nachfolge erleichtern kann.

Aus der Sicht der LFD bringt der WEP verstärkte Kontakte zu einzelnen BFB. Die Informationen aus dem WEP übersteigen die aus den bisher geübten Jahresberichten der einzelnen BFB. Vor allem stammen sie, wenn die WEP-Teilpläne einmal fertig vorliegen, gleichmäßiger aus allen BFB, als das heute der Fall ist. Der WEP macht die BFB besser miteinander vergleichbar. Daraus ergibt sich auch ein Moment der **gesteigerten Kontrolle der BFB**. Wie oben erwähnt, werden über die WEP aber auch Informationen bewußt an die Oberbehörde weitergegeben oder eben nicht angeführt. Der WEP wandelt sich dadurch unvermittelt in einen Leistungsbericht oder Forderungskatalog an die Oberbehörde, sei es die LFD oder das BMLF.

## 6 SCHLUSSFOLGERUNGEN ZUR FORSTLICHEN RAUMPLANUNGSPOLITIK

### 6.1 Die Grenzen der Evaluierbarkeit der forstlichen Raumplanung

Die umfassende Beurteilung der forstlichen Raumplanungspolitik erfordert neben der Analyse von Politikformulierung und Implementierung die Evaluierung der FRPL im Hinblick auf die tatsächliche Erreichung ihrer Ziele. Aus mehreren Gründen läßt sich die Frage nach der Zielerreichung im Politikbereich FRPL im Rahmen einer ausschließlich empirischen Analyse nicht sinnvoll untersuchen.

Erstens hat die empirische Evaluierung nicht die Planerstellung, sondern die Auswirkungen des WEP auf die waldbezogene Raumentwicklung zu analysieren. Wie dem historischen Überblick zu entnehmen ist, entstand der Großteil der WEP-Teilpläne erst in den letzten 5 Jahren und österreichweit fehlen noch immer in mehreren politischen Bezirken die WEP. **Der Zeitraum, für den fertige Planungswerke vorliegen, die eine Regelungswirkung auf die waldbezogene Raumentwicklung ausüben hätten können, ist bis zum Jahre 1987 einfach zu kurz, um tatsächliche Effekte zu zeigen.** Damit fehlt von vornherein die Möglichkeit zum harten empirischen Test von Wirkungen der FRPL.

Zweitens erfordert die Evaluierung hinreichend aussagefähige Ziele. Wie ausführlich belegt, normiert das formale Programm gerade solche Ziele **für die waldbezogene Raumentwicklung nicht einmal andeutungsweise.** Die Erarbeitung von Zielkriterien, die die "optimale Erfüllung der Wirkungen des Waldes" inhaltlich festlegen könnten, wäre daher in höchstem Maße dem wertenden Urteil des Forschers überlassen. Aus dem empirisch beobachtbaren Material führt im Fall der FRPL kein Weg zu inhaltsreichen Raumentwicklungszielen.

Drittens verzichtet die FRPL auf Entscheidungen und läßt darin dem traditionellen Forstgesetzzollzug den Vorrang. Sie unterstützt daher bestenfalls die traditionelle Tätigkeit der FB. Daraus läßt sich ein indirekter Evaluationsansatz ableiten. Die Wirkung der FPRL müßte an den Wirkungen der betroffenen Teilbereiche des traditionellen Vollzuges erkennbar sein, also etwa an der Erstaufforstungs-, Rodungs- oder Schutzwaldpolitik der FB. Die Evaluierung käme damit der umfassenden Wirkungsanalyse der forstbehördlichen Tätigkeit gleich, die hier nicht geleistet werden kann (KROTT 1987).

Die drei genannten Gründe sprechen für den Verzicht auf die zielorientierte Evaluierung. Auf normative Überlegungen geht erst Kapitel 7 im Zusammenhang mit Entwicklungsstrategien ein. Statt dessen bietet die Analyse die besten Voraussetzungen, um die zweite grundlegende Methode der Evaluierung anzuwenden und zusammenfassend die Ursache-Wirkungszusammenhänge in der FRPL zu beurteilen.

## **6.2 Schlußfolgerungen zum Handlungsplan forstliche Raumplanung der Forstbehörde in Politikformulierung und Implementierung**

Die Detailanalyse erbrachte eine Fülle von Einzelergebnissen zur Rolle der FB in Formulierung und Implementierung der FRPL. Diese können nun abschließend als Handlungsplan "FRPL" überblicksartig dargestellt werden. Dem hier angewandten Modell einer rationalen Problembearbeitung durch Politik entsprechend unterscheidet der Handlungsplan stark vereinfachend zwischen Zielen, Akteuren und Instrumenten. Alle drei Bereiche sind sowohl auf formaler als auch auf informaler Ebene ausgeprägt. Daraus ergibt sich das in den Abbildung 4, 5 und 6 verwendete einfache Beurteilungsschema, das, ausgerichtet auf das formale Programm (FP) zur FRPL, die informalen Ziele, Akteure und Instrumente (IHP) darlegt, um abschließend deren Entstehung in der Politikformulierung (PF) und Veränderung bzw. Einsatz in der Implementierung (PI) zu untersuchen. Die Versuche zur Erklärung der beobachteten Handlungen der FB und ihrer Wirkungen stützen sich den theoretischen Annahmen folgend auf die unabhängigen Faktoren innerbürokratische Merkmale, Problemmerkmale und Merkmale sonstiger Akteure.

### **6.2.1 Ziele der forstlichen Raumplanung**

Die Ziele, die das formale Programm der FB für alle Raumplanungshandlungen vorgibt, umfassen (1) den Gegenstand, (2) seine Darstellung und (3) Planung. Zusätzlich zu diesen auf die Planungstechnik im engsten Sinne bezogenen Vorgaben sieht das formale Programm (4) die Koordination und die Verwendung der FRPL als (5) Entscheidungsgrundlage für die FB vor (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Überblick Handlungsplan der Forstbehörde "Forstliche Raumplanung": Ziele

Figure 4: Forest authority action plan: targets

Formales Programm FRPL FP	Informaler HP der FB FRPL IHP	Politikformulierung PF	Implementierung PI
<p><b>1 Gegenstand:</b></p> <p>FG pauschal "Waldverhältnisse" (umfaßt waldbezogene Raumentwicklung und regionale forstliche Nutzung) in VO und RILI eingeschränkt</p>	<p>o <b>waldbezogene Raumentwicklung</b> für FB neues Gebiet, dem sie abwartend gegenübersteht, wegen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- über sektorale Aufgaben hinausgehender, vieler neuer Probleme</li> <li>- FB wenig Wissen und keine Erfahrung mit deren Regelung</li> <li>- Konflikt mit inhaltlich sektoralen Zielen, wie z.B. Walderhaltung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Planungsvorschläge Forstwissenschaft</li> <li>o Widerstand öffentlicher Stellen drängt Ausweitungsversuch der FB zurück (Kompetenzgrenze zwischen Forstwesen, Landesraumplanung und Raumplanung auf Bundesebene)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Waldbezogene Raumentwicklungsziele von FB nicht und von Landesraumplanung sehr schwach vertreten</li> <li>o Darstellung ausgewählter Einwirkungen der Raumentwicklung auf Wald nur im Rahmen der traditionellen FB-Tätigkeit</li> </ul>
	<p>o <b>regionale forstliche Nutzung</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- traditionelles Hauptaufgabengebiet der FB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Planungsvorschläge Forstwissenschaft</li> <li>o Widerstand Verbände der Waldeigentümer drängen Planungsversuche der FB zurück</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o unverbindliche Einzelplanungsmaßnahmen nur im Rahmen der traditionellen FB-Tätigkeit</li> </ul>
<p><b>2 Darstellung</b></p> <p>in FG, VO und RILI detailliert normiert</p>	<p>o <b>begrenzte Darstellung wichtiges Ziel</b>, wegen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Demonstration des fb. Planungsanspruches über Wald (Territorialität)</li> <li>- konfliktverschleiend und Erfolgsausweis (symbol. Politik)</li> <li>- geringer Erhebungsaufwand (begrenzte Ressourcen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o seit Beginn unbestrittenes Minimalziel</li> <li>o wichtigstes Aufgabengebiet der AG-FRPL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Hauptaufgabe bei der WEP-Erstellung</li> <li>o Verzicht entgegen FG auf konfliktreiche Angaben</li> </ul>
↓	↓	↓	↓

FP	IHP	PF	PI
<p><b>3 Planung</b> in FG, VO und RILI nur Pauschalauftrag</p>	<p>o <b>Planung unbedeutendes Ziel</b>, wegen: - keine Selbstbindung und Kontrolle (Autonomie) - keine anspruchsvolle Planung (Berücksichtigung der Durchsetzungsbeschränkungen) - keine Planungsressourcen bereitgestellt</p>	<p>o in Gesetzgebung formal unbestrittenes leerformelartiges Ziel wegen Legitimierungskraft des neuen Programmes Planung o AG-FRPL wenig konkrete Vorstellungen über (Raum)Planungsverfahren</p>	<p>o geringe Bedeutung bei Ausarbeitung der WEP-Teilpläne o von Behördenroutine geprägt (z.B. Forderungskatalog einzelner LFD)</p>
<p><b>4 Koordination</b> FG Auftrag in bezug auf öffentliche Interessen</p>	<p>o <b>Verteidigung gegenüber Ansprüchen der allgemeinen Raumplanung ist wichtigstes Ziel</b> der FB (Territorialität)</p>	<p>o Verteidigung korporatistisch geförderter Zielübereinstimmung zwischen FB und Waldeigentümerverbänden o Impuls zur FRPL geht von Vertreter der Waldeigentümerinteressen aus</p>	<p>o Druck der allgemeinen Raumplanung stark zurückgegangen o Koordinationswirkung sowohl hinsichtlich Informationsverarbeitung als auch Entscheidungsabstimmung gering</p>
<p><b>5 Entscheidungsgrundlage für FB</b> erstmalig in VO formuliert</p>	<p>o <b>Verwendbarkeit der FRPL im traditionellen fb. Vollzug wichtiges Ziel</b>, wegen: - risikoärmste Strategie des Inkrementalismus - keine Selbstbindung, Vorrang des fb. Verfahrens bleibt - Bindung anderer Akteure behördenintern und -extern</p>	<p>o Verbindlichkeit der FRPL für FB fällt weg wegen: - SPÖ-nahe Forstexperten lehnen Bindung der FB an eine von Waldeigentümern mitgestalteten FRPL ab - Einspruch des BKA gegen Bindung aller Bundesbehörden (- Bindung privater Interessenträger verfassungsrechtlich von vornherein ausgeschlossen)</p>	<p>o Verwendbarkeit des WEP für FB nach wie vor unklar o FB sucht weiter nach Verwendungsmöglichkeiten o Waldeigentümer können daher Folgewirkungen nicht abschätzen</p>

- (1) Das FG normiert den **Gegenstand** der FRPL pauschal als "Waldverhältnisse". **FP**  
Zu deren näherer Festlegung spricht das FG von den vier Wirkungen (Nutz-, Schutz-, Wohlfahrts- und Erholungswirkung) und hebt bestimmte Regionen als für die Planung besonders wichtig hervor. Verordnung und Richtlinien schränken die Planungsgebiete etwas ein und legen Inhalte für die Waldfunktionen, aber auch für Merkmale der Raumentwicklung fest. Das formale Programm vermischt damit in sehr unbestimmter Weise zwei grundsätzlich unterschiedliche Gegenstandsbereiche. **Auf der einen Seite soll die FRPL (sektoralen) Zielen der forstlichen Nutzung dienen und auf der anderen Seite (waldbezogene) Raumentwicklungsziele verfolgen.** Die ungeklärte Vermengung beider Richtungen erhöht die Unbestimmtheit der formalen Zielsetzungen für die FRPL deshalb so stark, weil zwischen beiden Bereichen häufig Widersprüche auftreten, die die gleichzeitige Verfolgung raumbezogener und sektoraler Ziele nicht gestatten. **Da die FRPL die beiden Zielbereiche nicht einmal klar auseinanderhält, geschweige denn Prioritäten setzt, bleibt allein schon vom Gegenstand her ihre Aufgabe formal gesehen höchst unbestimmt** (HOLLÄNDER 1981).

Informal stellen die beiden Zielbereiche die FB vor völlig unterschiedliche Aufgaben. Waldbezogene Raumordnungsziele sind für die FB ein völlig neues Gebiet. Aus mehreren Gründen verhält sie sich **gegenüber der raumordnerischen Betrachtung des Waldes informal abwartend bis ablehnend.** **IHP**  
Erstens belastet die Befassung mit (waldbezogenen) Raumordnungsfragen die FB mit vielen neuen zusätzlichen und erfahrungsgemäß schwer zu lösenden Problemen. Die FB müßte sichtbar für die planerische Bearbeitung von Raumordnungskonflikten die Verantwortung übernehmen, die sie ohne ein solches Engagement leicht anderen Institutionen zuschieben kann. Die Aussicht auf das neue schwierige Betätigungsfeld Raumordnung wirkt auf die FB umso weniger einladend, als die FB über keinerlei Erfahrung und nur wenig Wissen über raumplanerische Regelungen verfügt. D.h., der Versuch, mit raumordnerischen Zielsetzungen gestaltend in die waldbezogene Raumentwicklung einzugreifen, **brächte der FB mit Sicherheit einen Zuwachs an Problemen und nur mit größerem Aufwand vielleicht die entsprechenden Instrumente, diese erfolgreich zu regeln.**

Ein weiteres Hindernis für die FB, Raumentwicklungsziele vorbehaltlos zu verfolgen, sind die Konflikte mit ihren sektoralen Zielen, die die FB informal sehr bald erkennt. Diese Einsicht entsteht nicht in ausformulierten Zielanalysen, sondern als Nebenfolge der forstbehördlichen Beurteilung von

Raumordnungskonzepten. Im Lichte ihrer ausgeprägten, durch die forstliche Ideologie verstärkten inhaltlichen Zielsetzungen erscheinen den FASV viele raumordnerische Vorschläge "unbrauchbar", sobald sie nicht sektoralen Zielen dienen. Ohne ein klares Bild von raumordnerischen Anliegen und Möglichkeiten zu haben, erahnen die FASV doch bald, daß hier nicht alles nur die forstlichen Anliegen unterstützt.

Völlig anders beurteilt die FB informal den Planungsgegenstand **regionale forstliche Nutzung**. Aufgrund ihres Fachwissens und täglicher Vollzugstätigkeit ist die FB mit einem solchen Planungsobjekt bestens vertraut, denn es stellt ihr **traditionelles Hauptaufgabengebiet** dar. Berührungspunkte der oben geschilderten Art bestehen hier nicht.

**PF** In der Politikformulierung gab die Forstwissenschaft sowohl Anstöße für raumordnerische Zielsetzungen als auch für sektorale Planungsaufgaben. Die FB ließ sich zunächst vorsichtig auf die Normierung der waldbezogenen Raumordnung als Gegenstand der FRPL ein. Ihre diesbezüglichen FGE riefen starken Widerstand bei öffentlichen Stellen hervor, die selbst an der Raumordnung entscheidend mitwirken wollten. Auch unter Rücksichtnahme auf die verfassungsrechtlichen Grenzen, die gestützt auf die Bundeskompetenz Forstwesen der FB nicht die umfassende Raumordnung zugestehen, nimmt die FB die raumordnerischen Absichten, denen sie ohnehin skeptisch gegenübersteht, im FG bald stark zurück.

Noch weniger Erfolg ist der Planungsaufgabe "regionale forstliche Nutzung" beschieden. Vehemente Proteste der Waldeigentümerverbände drängen die FB rasch aus diesem Zielbereich heraus. Da die FB, wie weiter unten zu behandeln, keine gewichtige eigenen Planungsabsichten hegt, geht sie diesem Konflikt mit ihrer Klientel lieber aus dem Weg und gibt nach. **Als Ergebnis bleibt der formal im FG nur unbestimmt normierte Aufgabenbereich der FRPL an der Schnittstelle zwischen raumordnerischen und sektoralen Aufgaben, die beide in der Politikformulierung gravierend beschnitten wurden.**

**PI** Der Vollzug gestattet kein Ausweichen in unbestimmte Gegenstandsbereiche mehr. Hier muß die FB etwas konkreter planen. Sie läßt sich dabei kaum auf Probleme und Ziele der waldbezogenen Raumentwicklung ein. Die Raumentwicklung findet nur in dem Maße Eingang in die Analyse des WEP, in dem sie schon bisher Gegenstand des forstbehördlichen Vollzugsgeschehens war. So reicht die Analysekapazität der Schutz- bzw. Erholungsfunktionsbewertung des WEP beispielsweise nicht über die Verwaltungsverfahren der

Bannwald- oder Erholungswalderklärung hinaus. Auch die Planungsmaßnahmen verlassen nicht den Bereich der traditionellen forstbehördlichen Tätigkeit.

- (2) Als Ausgangspunkt der FRPL verlangt das FG eine planerische **Darstellung**. **FP**  
Verordnung und Richtlinien normieren die Darstellungsart in allen Einzelheiten bis zu Farbtönen und Strichstärken. Die eindeutigen formalen Vorgaben erteilen hierin einen genauen Planungsauftrag.

**Informal erweist sich die kartenmäßige Darstellung bestimmter Aspekte der Waldverhältnisse als sehr wichtiges Ziel der FB.** **IHP**  
Auf die damit verbundenen Erwartungen der FB gibt die Analyse klare Hinweise. Mit einer den Wald abdeckenden kartenmäßigen Darstellung möchte die FB ihren Planungsanspruch über den Wald gegenüber der allgemeinen Raumplanung nachdrücklich dokumentieren. Sie folgt hier dem für Behörden zentralen informalen Ziel der Verteidigung ihres Zuständigkeitsbereiches (DOWNS 1967, S. 211).

Die Darstellung der Waldverhältnisse soll dabei nicht eine tiefgehende Analyse und Offenlegung der Interessenkonflikte der einzelnen Waldnutzungen betreiben. Sondern die FB richtet die Darstellung vermehrt auf einen Erfolgsausweis der positiven Wirkungen des Waldes aus. Im Sinne der **symbolischen Politik** strebt sie die Vermittlung des **Eindrucks von einer harmonischen waldbezogenen Raumentwicklung** an, in der die forstbehördlichen Planer die Konflikte weitgehend gelöst haben (EDELMAN 1976; KROTT 1985(2)).

Als wichtige Randbedingung für die Darstellung beachtet die FB weiters die Begrenzung des Aufwandes für Erhebung und Darstellung. Sehr viele Mittel stellt sie der FRPL nicht zur Verfügung. Sie verzichtet beispielsweise auf eigene Messungen oder eine Drucklegung der Kartenwerke.

In der Politikformulierung gilt die Raumanalyse und deren Ergebnis, die **Darstellung als unbestrittene Minimalaufgabe der FRPL.** **PF**  
Im Bewußtsein dieses Konsenses beginnt auch die AG-FRPL bereits vor der Beschlußfassung des FG 1975 mit der Erarbeitung praktikabler Darstellungsverfahren, die den oben erwähnten informalen forstbehördlichen Zielen gerecht werden. Die bedeutenden Änderungen anläßlich der parlamentarischen Beschlußfassung des Gesetzesabschnittes über die FRPL betreffen dann auch den Kernbereich der Darstellung nur derart minimal, daß die AG-FRPL ihre Versuche ohne erkennbare Auswirkungen durch das FG unverändert fortsetzt.

PI Auch in der Implementierung bildet die Darstellung die Hauptaufgabe in der Erstellung der WEP. Auf ihre **vollständige und den Normen entsprechende Ausführung legt die FB größten Wert**. Um mit dem WEP nicht zusätzliche Konflikte heraufzubeschwören, verzichtet die FB im Vollzug auf die Darstellung kritischer Sachverhalte, wie etwa von Erstaufforstungsflächen. Das Bestreben, ein konsensförderndes Kartenwerk zu erstellen, hält die FB von der vollständigen Erfüllung aller klar erkennbaren forstgesetzlichen Planungsaufträge ab.

FP (3) Dem FG zufolge ist eine vorausschauende **Planung** zu leisten, die sich an der bestmöglichen Erfüllung der Wirkungen des Waldes zu orientieren hat. Verordnung und Richtlinien wiederholen den Planungsauftrag, ohne ihn näher zu normieren. Das formale Programm fordert klar, aber nur pauschal die Planung, sodaß alle Einzelheiten offenbleiben.

IHP Informal sieht die FB in der vorausschauenden Planung ein nur **unbedeutendes Ziel**. Gegen die wesentliche Eigenschaft jeder Planung, Entscheidungen über zukünftige Entscheidungen festzulegen, hegt die FB schwere Bedenken (LUHMANN 1966). Sie zieht es vor, ihren Handlungsspielraum nicht einzuschränken und versucht, die Aussagen des WEP frei von jeder "Selbstbindung" zu halten. Planung hält sie bestenfalls soweit für nützlich, als die Pläne andere politische Akteure nach den Zielen der FB auf bestimmte Verhaltensweisen festlegen. Das heißt, die **Planung sollte möglichst die Umwelt nach Zielen der FB stabilisieren**, ohne gleichzeitig die FB an bestimmtes Verhalten zu binden (SCHARPF, SCHNABEL 1979, S. 17). Den umgekehrten Effekt hält die FB für unerwünscht, denn bei planerisch genau festgeschriebenen forstbehördlichen Maßnahmen kann die Klientel durch strategisches Verhalten den Steuerungseinfluß der FB leichter zugunsten ihrer Interessen unterlaufen. Im Zweifelsfall tritt die FB für Verzicht auf planerische Festlegungen ein, um ihre Autonomie zu bewahren (CLARK et al. 1961).

Ein Teilaspekt der Autonomiebestrebungen der FB ist die Ablehnung von inhaltsreichen Zielvorgaben für ihr zukünftiges Handeln. Denn solche Ziele schaffen klare Maßstäbe für die Beurteilung der Leistung der FB. Diese Kontrollmöglichkeit der Vollzugsaktivitäten einer Behörde besteht im allgemeinen nicht, weil gehaltvolle Soll-Vorgaben für öffentliche Aufgaben typischerweise fehlen (SIMON 1981, S. 35). Die FB sieht keinen Grund, mit der FRPL **ein Instrument zu schaffen, das ihre Tätigkeit einer bislang ungewohnten intensiven inhaltlichen Erfolgskontrolle aussetzt**.

Zur Skepsis gegenüber Planung trägt auch die starke Orientierung der FB an den vorhandenen politischen Restriktionen bei. Sie hält es für wenig zweckmäßig, Maßnahmen planerisch vorzuschlagen, deren Verwirklichung weit außerhalb ihres derzeitigen Einflusses auf die Raumentwicklung liegt. Der Blick auf die von ihr zu bewerkstelligende Verwirklichung bremst die FB entscheidend in der Ausarbeitung und Ableitung von weitreichenden Maßnahmen aus anspruchsvollen Planungsverfahren (KUSSAU, OERTEL 1974). Darüber hinaus gilt für die Planung ebenso wie für die Darstellung die Beachtung der nur sehr begrenzten Ressourcen, die die FB dafür einzusetzen bereit ist. Alle diese informellen Ziele der FB schränken ihre Bereitschaft zur anspruchsvollen Planung ganz unabhängig von der Art des Planungsverfahrens generell wesentlich ein.

In der Politikformulierung spielt die Planung zwei unterschiedliche und zum Teil gegensätzliche Rollen. Zum einen herrscht formal völliger Konsens über die Aufgabe der FRPL, auch zu planen. Die öffentliche Diskussion der späten 60er und der 70er Jahre setzt Planung mit fortschrittlicher neuer Politik gleich (KLAGES 1971). Die übereinstimmend positive Bewertung betrifft die allgemeine Idee einer planmäßigen politischen Bewältigung der Zukunft. Ohne nähere Spezifizierung bleibt die allseits geforderte Planung allerdings eine positiv besetzte Leerformel. Genau von der Art ist der Planungskonsens in der Politikformulierung der FRPL, **der sich für eine Planung ausspricht, ohne auch nur annähernd deren Inhalt näher zu bestimmen.** Diese Haltung ist erklärlich, denn der Anspruch, planen zu wollen, verstärkt in diesen Jahren ganz generell die Legitimität vieler politischer Akteure und ihrer Vorhaben, während Gegner der Planung um ihre politische Legitimierung fürchten müssen.

PF

Konstruktive inhaltliche Vorstellungen zur (Raum-)Planung fehlen dagegen in der Politikformulierung. In der AG-FRPL, die als einzige mit der Entwicklung des Planungsverfahrens ganz konkret zu tun hat, erfolgt keine grundsätzliche Auseinandersetzung mit Raumplanungstheorien und Methoden, sondern der planerische Gehalt der FRPL bleibt während der ganzen Zeit äußerst unbestimmt. **In der Politikformulierung unterstützen die Beteiligten eine leerformelartige Planung, ohne die Mühe aufzuwenden, ihr inhaltlich Gestalt zu geben.**

Dem entspricht das **geringe Gewicht der Planung in der Implementierung** weitgehend. Sie beansprucht in der Ausarbeitung der WEP-Teilpläne nur

PI

wenig Aufwand. Unter Verzicht auf ein anspruchsvolles Planungsverfahren leitet der WEP seine Planungsvorschläge in der Praxis einfach aus der Verwaltungsroutine der BFASV ab. Ergänzend wirken fallweise Zielvorstellungen der LFD. Der Plan hält nur eine Auswahl von Maßnahmen fest, die die FB auch ohne alle FRPL in Zukunft beabsichtigt.

**FP (4)** Die FRPL hat nach dem FG die **Koordination** mit öffentlichen Interessen zu leisten. Das formale Programm verlangt damit ausdrücklich die Lösung eines der Kernprobleme aller Raumplanung, das sich aus der Raumplanung als Querschnittsmaterie unmittelbar ergibt (MAYNTZ, SCHARPF 1973). Verordnung und Richtlinien legen ohne inhaltliche Vorgaben Verfahrensweisen für die Koordination fest.

**IHP** Hinter der formal geforderten Koordination steht informal das entscheidende Problem und Ziel der FB. Wie alle Fachbehörden betrachtet sie ihren Sektor als Aufgabengebiet, aus dem andere Behörden herausgehalten werden sollen. Jede querschnittsorientierte Raumplanung bedroht nun zwangsläufig das Territorium der FB. Je mehr selbständige Aussagekraft und Regelungseinfluß die Raumplanung gewinnt, umso mehr verliert die FB an Bedeutung. Die Analyse zeigt deutlich, daß die **innerstaatliche Konkurrenz der Behörden um Territorien die treibende Kraft für das raumplanerische Engagement der FB ist** (SCHARPF, SCHNABEL 1979, S. 21; DOWNS 1967, S. 211).

**PF** Die Planungseuphorie, von der alle Beteiligten in der Politikformulierung öffentlich sprechen, kehrt sich informal bei vielen ins Gegenteil. Die FB fürchtet raumplanerischen Einfluß auf ihr Aufgabengebiet, das wegen der Gebundenheit der Forstwirtschaft an große Flächen Raumplanungsansprüchen besonders stark ausgesetzt ist. Die FB schätzt die Lage derart bedrohlich ein, daß sie die einfachere Strategie der passiven Ablehnung der allgemeinen Raumplanung verläßt und mit der aktiven Abwehr in Form der für sie völlig neuen FRPL beginnt. Der Anstoß dazu kommt aus dem Verbandssystem. Die Interessenvertretung sieht auf die Waldeigentümer über die allgemeine Raumplanung neue staatliche Regelungsbestrebungen zukommen, die zudem von einer neuen Behörde ausgehen, zu der der Verband kein Nahverhältnis wie zur FB hat, das ihm großen Einfluß sichert. Angestammte forstliche Verbände und die FB wollen in bezug auf die politische Regelung der Forstwirtschaft unter sich bleiben und sind gemeinsam bereit, Regelungsansprüchen der allgemeinen Raumplanung mit einigem Aufwand entgegenzutreten.

Die dem Territorialitätsziel der FB bzw. Autonomieziel der Waldeigentümer und ihrer Verbände entsprechende Abwehr neuer Regelungsbemühungen erklärt allein noch nicht das Zusammenwirken von Verbänden und Behörde. Denn aufgrund der Interessenkonflikte zwischen allen drei Beteiligten, FB, allgemeine Raumplanung und Waldeigentümer, bieten wechselseitige Koalitionen jeweils besondere Durchsetzungschancen. Die Waldeigentümer könnten beispielsweise versuchen, FB und allgemeine Raumplanung gegeneinander auszuspielen, um die staatliche Regelung der Forstwirtschaft in ihrer Gesamtheit zu schwächen. Daß keine Seite solche pluralistischen Koalitionsstrategien auch nur in Betracht zieht, weist auf die ausgeprägte korporatistische Beziehung zwischen FB und forstlichen Verbänden hin. Alle Beteiligten des "forstpolitischen Systems" anerkennen sich gegenseitig als Vertreter bestimmter Interessenpositionen, ohne in bezug auf einzelne Interessen miteinander in Konkurrenz zu stehen. Die begrenzte Zahl anerkannter Akteure behindert den Zutritt eines neuen, wie er im pluralistischen Modell jederzeit legitim wäre. **Die korporatistische Beziehung zwischen FB und forstlichen Verbänden hat die gemeinsame Abwehrhaltung gegen die allgemeine Raumplanung, die in der Strategie einer besonderen FRPL ihren Ausdruck findet, wesentlich unterstützt.**

Im Implementationsgeschehen erweist sich die allgemeine Raumplanung bei weitem nicht so durchschlagskräftig, wie von der FB in der Politikformulierung befürchtet (SCHIMAK 1984; PUCHINGER 1987). Die mit der FRPL ausgearbeitete aktive Gegenstrategie des Sektors Forstwirtschaft scheint deshalb gegenüber der in der Vollzugspraxis sehr schwachen allgemeinen Raumplanung einerseits beinahe als zu aufwendig und stark. Andererseits finden die LFD über die direkte Mitwirkung an der allgemeinen Raumplanung raschere und trotzdem wirkungsvolle Einflußwege als über die eigene FRPL. Diesem informalen Implementationserfolg steht ein formales Defizit gegenüber, denn gemessen am formalen Auftrag gelingt der FRPL nur eine äußerst bescheidene Koordinationswirkung.

PI

- (5) Das formale Programm sieht noch ein fünftes Ziel für die FRPL vor, und zwar die Bereitstellung von **Entscheidungsgrundlagen** für die FB. Diese Vorgabe beruht nicht auf dem FG, sondern erfolgt eigenständig durch Verordnung und Richtlinien. Sie gibt, wenn auch inhaltlich unbestimmt und prozeßbezogen, eine Antwort auf die Verwendung der forstlichen Raumpläne.

FP

**IHP** Wie bereits die ausschließliche Verankerung in Verordnung und Richtlinien des BMLF zeigt, entspricht dieses formale Ziel einem **besonderen informalen Anliegen der FB**. Diese hält die FRPL, abgesehen von der informalen Gegenstrategie gegen die allgemeine Raumplanung, **nur insoweit für nützlich, als die Planung die traditionelle Behördentätigkeit unterstützt**. Dabei möchte die FB die Entscheidung keineswegs auf die FRPL übertragen, sondern den Vorrang des Behördenverfahrens wahren, das je nach informaler Zweckmäßigkeit Unterstützung in der FRPL sucht oder von ihr unabhängig entscheidet. Mit der Ausrichtung der neuen Planungsidee auf das traditionelle Behördenverfahren folgt die FB der weithin empirisch bestätigten Handlungsmaxime aller Behörden, nämlich der Bewahrung bereits vorhandener Verfahren (PETERS 1984, S. 179).

Die informal stets prekäre Durchsetzungsmacht der FB für ihre Entscheidungen gibt eine Erklärung für das Festhalten der Behörde an bereits erprobten Verfahren und Entscheidungen. Die Behörde vermag weder die Interessenlage noch die Machtressourcen der übrigen Beteiligten klar zu erkennen, denn eine wichtige allseits erfolgreich geübte Technik besteht in der Verschleierung von Interessen und Ressourcen. Das nur in vagen Umrissen für die Beteiligten wahrnehmbare tatsächliche Kräfteverhältnis gibt dem Versuch, die Konflikthaftigkeit von Planungsmaßnahmen im vorhinein auszuloten, keine Erfolgchancen. In dieser unübersichtlichen und für die handelnde FB gefährlichen Lage steht ihr eine vielversprechende Hilfsstrategie zur Verfügung (LINDBLOM 1959). Das Schicksal aller bisher gesetzten Handlungen ist ein empirischer Test für die tatsächlichen Machtverhältnisse. **Solange die FB denjenigen eingeübten traditionellen Verwaltungsmaßnahmen folgt, die sie nach eigenem Urteil für erfolgreich hält, hat sie bessere Chancen, mit der FRPL im politischen Kräfteverhältnis durchzukommen, als wenn sie anspruchsvolle Planungsmaßnahmen entwickelt, die nicht vorhersehbare Durchsetzungskonflikte auslösen** (RICHARDSON, JORDAN 1979, S. 22). Diese Einsicht erzwingt nicht den völligen Stillstand, sondern empfiehlt kleinste Änderungen in die gewünschte Richtung anstelle riskanter großer Sprünge.

Je mehr die FB unter Druck gerät, umso mehr wird sie an den traditionellen Verfahren festhalten. Das heißt, steigender Problemdruck der forstlicher Raumentwicklung erhöht zunächst nur die Vorsicht der FB und nicht ihre Bereitschaft, das Risiko neuer Planungsinstrumente zu wagen. Zu solchen gravierenden Neuerungen sind Behörden nur relativ selten bei sehr großen Vollzugsdefiziten bereit, wie sie bisher für die FB in der waldbezogenen

Raumentwicklung niemals erkennbar gewesen sind (DOWNS 1967, S. 193). Viel eher trifft die unklare Ausgangslage zu, die, wie oben begründet, die FB zum Regelbewahrer werden läßt.

Für das Ziel, die FRPL als Entscheidungsgrundlage zu verwenden, sucht die FB nicht die Zustimmung anderer Beteiligter in der Politikformulierung. Sie legt es einfach in der Verordnung fest. Allerdings bringt die Politikformulierung in der ursprünglich vorgesehenen Verbindlichkeit, der die FB ohnehin eher ablehnend gegenübersteht, eine überraschende Wendung. Obwohl die Verbindlichkeit der FRPL nie so eindeutig formuliert war, daß sie das Behördenverfahren zur Gänze präjudiziert hätte, taucht Widerstand dagegen von zwei Seiten auf. Zum einen fürchten SPÖ-nahe Forstexperten die Bindung der FB an eine von Waldeigentümern dominierte FRPL. Zum anderen ist das BKA nicht bereit, eine generelle Bindung aller Bundesbehörden an die Raumplanung der FB hinzunehmen. Beide Einsprüche gehen von gegensätzlichen Einschätzungen der FRPL aus, hier Planungseinfluß der Waldeigentümer und dort Planung der FB, sie stimmen aber in der Abwehr allzu großer direkter Wirkungen der FRPL auf den eigenen Bereich überein. Darin wird die für die Politikformulierung der FRPL maßgebende Tendenz aller Beteiligten erkennbar, das neue Instrument vorbeugend möglichst ungefährlich für den eigenen Interessenbereich zu gestalten. **Die negative Ausgrenzung gewinnt in der Politikformulierung gegenüber einer positiven Aufgabenerteilung an die FRPL die Oberhand.**

Die nach wie vor nicht ausreichend geklärte Verwendung der FRPL bleibt ein Problem, mit dem sich auch die Implementierung auseinandersetzen hat. Die FB sucht bis heute nach geeigneten Einsatzmöglichkeiten für die forstlichen Raumpläne. Auf Wirkungsweisen der FRPL, die die FB gezielt ausnützt und verstärkt, geht der Abschnitt über die Instrumente der FRPL näher ein.

Die nicht mehr als allgemeine und lückenhafte Festlegung der Bedeutung der FRPL läßt die Betroffenen im unklaren über mögliche Folgen der Planungstätigkeit. Sie können weder für sie positive noch negative Auswirkungen vorhersehen. Die Unwissenheit erleichtert den ersten Vollzugsschritt zu einem Plan, in dem sie konkreten Bedenken der Betroffenen den Boden entzieht. Sie erschwert aber gleichzeitig die ernsthafte Auseinandersetzung mit den Vorteilen der Planung und verhindert die Entstehung einer positiven Meinung, die FRPL für ein wichtiges Instrument hält. Wegen ihrer äußerst

unklaren Inhalte wird die FRPL weder als besondere Einschränkung empfunden, noch stellt sie für die Betroffenen einen Hoffnungsträger dar. **In der Vollzugspraxis gerät die FRPL leicht in Gefahr, von der Klientel der FB als völlig bedeutungsloser und harmloser Bürokratismus eingeschätzt zu werden.**

### 6.2.2 Akteure der forstlichen Raumplanung

Das Programm zur FRPL nennt nur wenige Akteure ausdrücklich, und zwar die FB, die Landesraumplanung und die Waldeigentümer sowie völlig unbestimmt "sonstige Stellen". Die geringe Zahl von Beteiligten an der FRPL steht im Gegensatz zum großen Kreis potentiell Betroffener. Denn allein aufgrund der Problemlage berührt jede Raumplanung zwangsläufig die Interessen einer Vielzahl von Raumnutzern. **Das formale Programm läßt demnach die Rolle der meisten, von der FRPL Betroffenen völlig offen.** Die Beschränkung auf wenige Akteure vereinfacht für das Programm die Entscheidungssituation drastisch, allerdings überantwortet sie im Sinne von Programmdefiziten viele Probleme der Vollzugspraxis (vgl. Abbildung 5).

- FP (1)** Als **wichtigsten Planer** der FRPL normiert das FG die **FB**. Die formale Arbeitsteilung sieht für das BMLF Kontrollaufgaben vor, nennt die LFB als hauptverantwortlichen Planer und betraut in Landeserlassen die BFB mit der Ausarbeitung der WEP-Teilpläne. Formal gesehen sind demnach alle drei Ebenen der FB in die FRPL eingebunden, wobei die faktische Planungsarbeit in der BFB erledigt werden soll und das BMLF nur die Überwachung zu übernehmen hat.
- IHP** Die informale Einschätzung der Planung weicht wesentlich vom formalen Programm ab. Die Initiative und treibende Kraft zur FRPL geht vom BMLF aus. Diese zentrale Stelle der FB gibt der FRPL ihre Gestalt, löst anfallende Probleme und drängt auf Ausarbeitung und Fertigstellung der Pläne. Die LFD betreiben die FRPL hingegen nur mit geringer Priorität. Die informal wichtige Verteidigung gegenüber der allgemeinen Raumplanung verwirklichen sie lieber über direkte Mitwirkung an deren Planungsverfahren. Noch ablehnender gegenüber der FRPL verhalten sich die BFASV. Sie erwarten vom WEP wenig Nützliches und zeigen deshalb nur geringe Bereitschaft, die Mehrarbeit für die FRPL zu übernehmen.

Abbildung 5: Überblick Handlungsplan der Forstbehörde "Forstliche Raumplanung": A k t e u r e

Figure 5: Forest authority action plan: e n t i t i e s

Formales Programm FP	Inform. HP der FB FRPL IHP	Politikformulierung PF	Implementierung PI
<p><b>1 FB:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o BMLF: Kontrolle</li> <li>o LFB: hauptverantwortlicher Planer nach FG</li> <li>o BFB: - in Landeserlässen m. Planung betraut</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Initiative zur FRPL vom BMLF</li> <li>o FRPL in LFD geringe Priorität                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mitwirkung an Landesraumplanung geht vor</li> <li>- Zustimmung des LH als Koordinierung mit Landesraumplang. benützt</li> </ul> </li> <li>o BFB lehnen Mehrarbeit ab</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o FB als wichtiger Planer von Anbeginn unbestritten, aber nicht Monopol (strukturelle Vorentscheidung durch sektorale PF)</li> <li>o BMLF und LFD übernehmen immer mehr FRPL-Arbeiten</li> <li>o FB und forstl. Verbände verankern Monopol der Forstfachleute als Planer (indirekte Unterstützung für Fachdienst der FB)</li> <li>o BFB erst in Schlußphase auf Vorschlag des BMLF lokaler Planer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o FRPL Reformpolitik von oben, über Kontrolle hinausgehende Förderung der FRPL durch BMLF</li> <li>o LFD übernimmt notgedrungen Hauptarbeit an Planung</li> <li>o erfolgreiche, aber arbeitsaufwendige Mitwirkung bei Landesraumplanung</li> <li>o Mitwirkung der BFB vor allem bei Planungsvorschlägen</li> </ul>
<p><b>2 Sonstige:</b> unbestimmt</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Ersteller des Waldfachplanes sind Waldeigentümer oder sonstige</li> <li>o Stellungnahme Landesraumplg.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o FRPL ist <b>Monopol</b> der FB gegen andere Planer</li> <li>o <b>Mitwirkung</b> sonstiger Akteure nur, solange voll kontrollierbar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Mitwirkungsmöglichkeit der Waldeigentümer, aufgrund der Durchsetzungsstärke ihrer Interessenvertretung und korporatistischen Nahverhältnisses                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- mit Erlaß des BMLF erschwert</li> </ul> </li> <li>o Mitwirkungsversuche:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeinde bzw. Landesraumplanung und sonstige Fachplanungen: fallengelassen wegen informaler Kontrollbedenken und formalen Bedenken vom B-VG</li> <li>- Raumplanungsbeirat: Initiative eines Verbandes der Waldeigentümer fallengelassen im Zusammenhang mit Einschränkungen der Bedeutung der FRPL (z.B. Aufhebung der Normativität)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Planungsmonopol der FB durchgesetzt</li> <li>o keine Planungsinteressen der Waldeigentümer</li> <li>o über Koordinationspraxis Landesraumplanung beigezogen sowie tw. Betroffene</li> </ul>

PF Die Politikformulierung geht von allem Anfang an unbestritten von der FB als **wichtigstem Handlungsträger** aus. Die Frage, ob für die Aufgaben der FRPL die FB überhaupt ausreichend geeignet und deshalb heranzuziehen sei, taucht in der Diskussion nicht auf. Die ausgebliebene Thematisierung des zentralen Implementationsträgers könnte den falschen Eindruck erwecken, dieser Aspekt hätte die Akteure nicht beschäftigt (MAYNTZ 1982). Wie gezeigt, trifft informal das völlige Gegenteil zu. Das Betreiben der FRPL durch Repräsentanten der Forstwirtschaft stellt das wichtigste Ziel der FRPL dar. Die Nichtthematisierung ist durch die **strukturelle Vorentscheidung** bedingt, die **sektorale Politikformulierung** erzeugt. Für den Sektor Forstwirtschaft und sein zentrales Gesetz kommt als staatlicher Akteur von vornherein in erster Linie nur die FB in Frage. Gerade weil alle Beteiligten das wissen, wollen sie eine FRPL im FG normieren. Über dieses sehr wichtige Ziel braucht in der Politikformulierung gar nicht mehr gesprochen werden. Seine Thematisierung wäre viel eher in einer den Sektor übergreifenden Politikformulierung entstanden. Eine solche Entwicklung kann das BMLF in den 70er Jahren bereits im Keime erfolgreich verhindern und die Gesetzwerdung der FRPL von der allgemeinen Raumplanungsthematik loskoppeln. Wie das Schicksal des bis heute ausgebliebenen Bundesraumordnungsgesetzes zeigt, ist der rasche Erfolg des BMLF wohl durch die sehr begrenzte Kraft des konkurrierenden Konzeptes Bundesraumordnung mitbedingt.

Im Laufe der Politikformulierung bietet sich die federführende FB immer wieder als Ersatz für ausgeschlossene potentielle Planer an. Im Endergebnis überträgt ihr das FG wesentlich mehr an Arbeiten zur FRPL, als die ersten FGE. Die Präsenz der FB in der Politikformulierung allein gibt ihr zwar nicht so großen Einfluß, doch sie erleichtert dem BMLF, gebotene Chancen rasch und aufgrund seines überlegenen Informationsstandes gezielt wahrzunehmen.

Die sektoral korporatistische Abgeschlossenheit kommt auch im gesetzlich garantierten **Monopol der Forstexperten** ("Forstwirte") für die Ausarbeitung forstlicher Raumpläne zum Ausdruck. Aus behördlicher Sicht unterstützt das FG damit indirekt den Fachdienst der FB, denn nur er verfügt innerhalb der Behörde über Forstexperten, die laut Gesetz als einzige zur FRPL befugt sind. Das BMLF muß diesen indirekten Weg zur Absicherung der FB in den Ländern wählen, da dem Bundesgesetzgeber organisatorische Regelungen der Landesbehörden in der mittelbaren Bundesverwaltung kompetenzrechtlich untersagt sind (WEBER 1985, S. 131).

In der Implementierung übernimmt das BMLF in Form intensiver Beratung und der Leitung einer AG-FRPL mehr Aufgaben in der FRPL, als der formale Kontrollauftrag vorsieht. Das BMLF drängt die LFD immer wieder auf Fertigstellung der Planungsarbeiten. Die LFD selbst versuchen weitgehend ohne Erfolg, die BFASV zur Planung zu veranlassen. Sie führen schließlich den Großteil der Arbeiten selbst durch und erreichen die Mitwirkung der BFASV nur bei der Abstimmung der zukünftigen Maßnahmen für den jeweiligen Bezirk. Das Implementationsgeschehen kennzeichnet viel deutlicher als das formale Programm die FRPL behördenintern als **Reformpolitik von oben**, zu der die Basis der FB nur schwer ein positives Verhältnis entwickelt.

Wesentlich rascher schreitet der Vollzug in der Mitwirkung der LFD an der Landesraumplanung voran. Die klar abgegrenzte Aufgabenstellung, das hohe Gewicht, das die LFD der Mitwirkung geben und die für die BFASV unmittelbar erkennbaren Vorteile veranlassen sie rasch zu intensiver Arbeit. Das im Verhältnis zur FRPL erfolgreichere Modell beleuchtet drei wesentliche **Vollzugshindernisse** des WEP, und zwar (1) seine **unklare Zielsetzung**, (2) seine bestenfalls **mittlere Priorität in der LFD** und (3) die **fehlende Problem-sicht der BFASV**. Alle drei erschweren gerade Reformpolitik von oben in hohem Maße.

- (2) Zu **sonstigen Akteuren** äußert sich das formale Programm nur äußerst unbestimmt. Waldeigentümer und sonstige Stellen dürfen einen (Waldfach-)Plan aufstellen, der unter Umständen Aufnahme in den amtlichen WEP finden könnte. Das FG ergänzende nähere Festlegungen für die Übernahme der Planungsarbeit durch die Waldeigentümer fehlen.

Das äußerst unklare Arbeitsangebot an andere Stellen entspricht dem informalen Ziel der FB, die FRPL als **Monopol** zu betreiben. Die Beziehung anderer Planer erscheint ihr nur insoweit akzeptabel, als deren Pläne für die FB voll **kontrollierbar** bleiben. Die autonome Gestaltung der FRPL ist für die FB ein wichtiges informales Ziel, um dessen willen sie die Mehrbelastung der völlig selbständigen Ausarbeitung der Pläne für ganz Österreich in Kauf nimmt. Gegen die Ausweitung um Beteiligte sprechen aus der Sicht der FB auch der Wunsch, durch Begrenzung des Planungsgeschehens den raschen Abschluß zu fördern, und die Abneigung, forstbehördliche Entscheidungen im Wege der FRPL für die Mitsprache anderer Stellen zu öffnen. Die FRPL soll das Verwaltungsgeschehen keinesfalls mit neuen Forderungen belasten, wie sie als Folge breiter Beteiligung Betroffener an der FRPL unvermeidlich gestellt würden.

**PF** Die im FG verankerte Mitwirkungsmöglichkeit der Waldeigentümer setzt deren Interessenvertretung durch, die dank ihrer Initiative zur FRPL und über ihr Nahverhältnis zum BMLF zu Beginn der Politikformulierung erheblichen Einfluß nehmen kann. Mittels restriktiver Erlaßgebung erschwert das BMLF im Zuge der Programmkonkretisierung allerdings die Mitwirkung durch Waldeigentümer, indem es nichts näheres zum Waldfachplan regelt.

Die ersten FGE sehen eine Reihe weiterer Beteiligter an der FRPL vor. Die Gemeinde soll die örtliche FRPL übernehmen und Landesraumpläne bzw. sonstige Fachplanungen wären nach Überprüfung durch die FB als Teil der FRPL anzuerkennen. Die ursprüngliche Ausweitung des Kreises Beteiligter ist nicht die Folge von Mitwirkungsforderungen, sondern die Anerkennung der vom Problem her bedingten Tatsache, daß Raumplanung immer sehr viele Raumnutzer berührt. Die Berücksichtigung dieser raumplanerischen Notwendigkeit tritt im Verlauf der Politikformulierung in den Hintergrund wegen der Autonomiebestrebungen der FB, in denen sie, wie erwähnt, von ihrer Klientel unterstützt wird. Dabei sind dem BMLF formale Bedenken des B-VG gegen die Ausweitung der Bundeskompetenz FRPL auf die Gemeinde hochwillkommen.

Auch der auf Initiative eines Waldeigentümerversetzers eingeführte forstliche Raumplanungsbeirat, der die Waldeigentümer und in späteren FGE die Sozialpartner an der Entscheidungsfindung der FRPL beteiligen soll, wird in der Politikformulierung fallengelassen. Die Bedenken der FB gegen dieses Instrument reichen dafür allein nicht aus. Der Verzicht auf den forstlichen Raumplanungsbeirat beruht noch wesentlicher auf zwei Entwicklungen. Zum einen widerspricht der Beirat, insbesondere in seiner späteren Zusammensetzung, dem von allen geteilten wichtigen informalen Ziel der Verteidigung des Sektors gegenüber Einflüssen von außen. Zum anderen vermindert die Abschlußphase der Politikformulierung im parlamentarischen Unterausschuß das mögliche Gewicht der FRPL derart, daß ein so bedeutendes Instrument wie ein Beirat allen Beteiligten nicht mehr angemessen erscheint.

**Die informalen Ziele, an denen die Beteiligten das Programm FRPL messen, drängen die ursprünglich allein aufgrund der Problemlage naheliegende Idee der breiten Beteiligung zurück. Die FRPL verliert damit bereits in der Politikformulierung viel an raumplanerischem Gehalt.**

Im Vollzug setzt die FB ihr Monopol in der FRPL vollständig durch. Sie erreicht dies umso leichter, als die Waldeigentümer keinerlei ernsthafte Versuche unternehmen, Waldfachpläne aufzustellen. Das Implementationsgeschehen bestätigt damit voll das geringe Gewicht des formalen Planungszieles und die Dominanz der anderen in der Politikformulierung festgestellten informalen Ziele. PI

Die Behandlung der formal verankerten, sehr beschränkten Mitwirkung der Landesraumplanung im Abschnitt Akteure erübrigt sich, da auf sie bereits im Zusammenhang mit dem Koordinationsziel eingegangen wurde.

### 6.2.3 Instrumente der forstlichen Raumplanung

Die normierten Instrumente der FRPL beinhalten vorwiegend Handlungen der FB. Ihre Festschreibung in formalen Programmen bedeutet allerdings nicht eine intensive Außensteuerung der FB durch das FG, Verordnung und Richtlinien, denn die FB gestaltet die Normierung der Instrumente in der Politikformulierung noch wesentlich stärker mit als die Festlegung der Ziele und Akteure. Der große Einfluß der FB auf die Instrumente kommt bereits im formalen Programm zum Ausdruck, in dem jene Normen, die das BMLF auch formal selbst zu erlassen hat, die gehaltvollsten Aussagen über die Instrumente treffen. Mit Ausnahme der Koordinationsverfahren bleibt die Ausgestaltung der übrigen Instrumente, vor allem der Verfahren zur Darstellung und Planung, weitgehendst der FB selbst überlassen (vgl. Abbildung 6).

(1) Die Verfahren zur Messung und Darstellung der Raumentwicklung unterscheiden zwischen a) der kartenmäßigen Darstellung, b) der genauen Messung, um die der Wirklichkeit entsprechenden Ausprägungen der Karteninhalte zu ermitteln, und c) der textlichen Darstellung.

a) FG, Verordnung und Richtlinien normieren die Darstellungsform der **Waldfunktionskarte** in allen Einzelheiten. Die formal bis zu Farbschattierungen und Strichstärken gehende Festlegung der Karte entspricht voll dem Wunsch der FB, die informal die Waldfunktionskarte als das wichtigste Instrument der FRPL ansieht. Die Karte soll einheitlich über ganz Österreich, einfach und plakativ ausgestaltet sein. Mit der nicht parzellenscharfen Darstellung und einer Aussageneinheit von 10 Hektar schwächt die FB geschickt jede mögliche Bindewirkung ab. FP

Abbildung 6: Überblick Handlungsplan der Forstbehörde "Forstliche Raumplanung": Instrumente

Figure 6: Forest authority action plan: instruments

FP	IHP	PF	PI
<p><b>1 Verfahren zur Messung und Darstellung</b>, von FG über VO zu RILI konkretisiert</p> <p>o genau normierte Darstellung in Waldfunktionskarte</p>	<p>o <b>Ziel: Kartendarstellung</b>, die</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- einfach und plakativ</li> <li>- einheitlich</li> <li>- ohne parzellenscharfe Bindewirkung ist.</li> </ul>	<p>o FB entwickelt autonom Darstellungsverfahren in AG-FRPL</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pragmatische räumliche Darstellung traditioneller forstlicher Sachverhalte wird vereinfacht und symbolisiert</li> <li>- Vorbild Waldfunktionskarte aus BRD</li> <li>- sehr selektive Verwendung forstwissenschaftlicher Vorschläge</li> </ul>	<p>o Kartenerstellung völlig entsprechend den inhaltsreichen Normen in VO und RILI</p>
<p>o Messung der Waldfunktionen durch gutachtliche Anwendung von traditionellen Teilbestimmungen aus dem FG auf Wald</p>	<p>o <b>Messung d. Waldfunktion:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- keine neue Orientierung für FB zusätzl. zur traditionellen Problemsicht</li> <li>- Verankerung im trad. Vollzug</li> <li>- einfach, ohne viel Meßaufwand</li> </ul>	<p>o FB entwickelt autonom Meßverfahren in AG-FRPL</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- rein sachbezogener Meßversuch der Waldfunktion scheitert</li> <li>- Ersatzverfahren mit Ableitung der Waldfunktion aus traditionellem Vollzug u. Symbolisierung in Wertziffern</li> </ul>	<p>o Bewertung bringt nicht neue Information für FB, weil</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bewertungsergebnis der Waldfunktion formal wenig vorgegeben und von traditionellem Vollzug bestimmt</li> <li>- informale Einflüsse stark</li> <li>- inhaltlich subjektive Vorstellungen des FASV über Forstwirtschaft und Raumentwicklung</li> <li>- Vereinheitlichungsziel der LFD und des BMLF</li> </ul>
<p>o nur Rahmenrichtlinien für textliche Darstellung der Raumentwicklung</p>	<p>o <b>Sammlung von Daten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Auswahlkriterium traditioneller forstbehördl. Vollzug</li> <li>- beschränkter Umfang und Aufwand</li> </ul>	<p>o FB entwickelt autonom Textteil des WEP in AG-FRPL</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sammelstelle für traditionelle forstliche Angaben</li> <li>- wenig raumplanerische Angaben</li> <li>- offen für Wünsche der Implementation</li> </ul>	<p>o kein Anreiz für systematische Informationssuche und -erweiterung</p>
↓	↓	↓	↓

FP	IHP	PF	PI
<p><b>2 Verfahren zur Planung</b></p> <p>o <b>"Fachliche Finalplanung"</b> zur Zielerreichung der Waldfunktionen normiert in FG,VO u.RILI</p> <p>- Ziel:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- status quo-bezogen</li> <li>- abhängig von isolierten Einzelfaktoren der allg. Raumentwicklung</li> </ul>	<p>o Fachliche Finalplanung als formaler Schein zur Legitimierung aufrechterhalten</p> <p>o Inhaltliche zukunftsbezogene Planung informal kein Ziel</p>	<p>o formale Legitimierung der Raumplanung als allgemeine Ziel-Mittel-Planung unbestritten</p> <p>o FB (AG-FRPL) beläßt Ziel-Mittel-Planung im allgemeinen und klärt keine Details wie</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ziele</li> <li>- Verfahren zur Ableitung von Mitteln usw.</li> </ul> <p>→ Finalplanung wird nicht funktionsfähig</p>	<p>o keine Bedeutung der fachlichen Finalplanung für Vollzug</p>
<p>o <b>"Normenbezogene Konditionalplanung"</b> durch Rechtsanwendung auf Probe indirekt normiert in RILI</p> <p>- Wertungen an politisch beschlossenen Rechtsnormen orientiert</p>	<p>o Orientierung an traditionellem konditionalem FG-Vollzug (Bewahrung vorhandener Instrumente)</p>	<p>o indirekte Folge aus dem am FG orientierten Bewertungsverfahren für Waldfunktionen</p> <p>o FB deutet Planungsauftrag als "Meinungsäußerung der FB" um</p>	<p>o FB bekämpft (ungewollte) Bindewirkung aus normenbezogener Konditionalplanung</p>
<p>- (keine formalen Vorgaben)</p>	<p>o Orientierung an politisch informalem Durchsetzbarem und von der BFB bzw. LFD bzw. BMLF Erwünschtem</p>	<p>o FB hält Planungsverfahren weitgehend offen</p>	<p>o <b>Durchsetzungsorientierte Eventualplanung</b> durch praxisbezogene Maßnahmenvorschläge</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planungsvorschläge des WEP entstammen der lokalen Verwaltungstätigkeit und nicht der Waldfunktionskarte oder sonstigen WEP-Unterlagen</li> </ul>
↓	↓	↓	↓

FP	IHP	PF	PI
<p><b><u>3 Koordinationsinstrumente</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Erstellung durch LH als Koordinator über Landesraumplanung</li> <li>o Aufnahme des Waldfachplanes in WEP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o <b>Koordination als Deckmantel f. Durchsetzung eigener Position</b></li> <li>o Legitimierungsressource</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o nur schwache Instrumente normiert, da eher Verzicht als ein nicht forstlich dominiertes Koordinationsinstrument</li> <li>o gescheiterte Instrumente: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Normierung der FRPL als Begleitplanung zu allen Regionalplänen des LH</li> <li>- Verpflichtende Mitarbeit der FRPL an der Landesraumplanung</li> <li>- Forstliche Unbedenklichkeitsprüfung für andere Raumpläne</li> <li>- Forstlicher Raumplanungsbeirat (siehe Akteure)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Koordination mit öffentlichen Interessenträgern <ul style="list-style-type: none"> <li>- Scheinkoordination</li> <li>- vollzugsorientiertes Modell der "selektiven Koordination"</li> </ul> </li> <li>o Erweiterter Informationsaustausch mit privaten Interessenträgern (Legitimitätsbeschaffung)</li> <li>o Mitwirkung an Landesraumplanung unabhängig von FRPL auf Landesebene von LFD durchgesetzt</li> </ul>
<p><b><u>4 Nebenfolgen des Instrumentes WEP</u></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o <b>Sympathiewerbung für FW in Öffentlichkeit</b></li> <li>o <b>Ziel der Oberbehörde: Zentralismus</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o FRPL von vornherein unbestritten öffentlicher Plan</li> <li>o Kontrollrechte bei BMLF verankert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o BMLF Öffentlichkeitsarbeit für WEP</li> <li>o Öffentlichkeitsarbeit für FB: <ul style="list-style-type: none"> <li>- geringer Einsatz des WEP in Öffentlichkeitsarbeit</li> <li>- sehr beschränkte Stückzahl, um forstbehördliche Kontrolle über Informationsfluß zur Öffentlichkeit zu behalten</li> </ul> </li> <li>o Zentralisierende Wirkung: <ul style="list-style-type: none"> <li>- bessere Information für Oberbehörde</li> <li>- Vereinheitlichung der lokalen Auslegung des FG</li> </ul> </li> <li>o keine zentralisierende Wirkung: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planung nur nach individuellen Wünschen des BFASV</li> <li>- Föderalistische Ideologie gegen BMLF nicht abgebaut</li> </ul> </li> </ul>

- Die Art der Karte wird in der Politikformulierung von der FB **autonom** entwickelt. Die FB sucht Unterstützung bei der Forstwissenschaft, deren Vorschläge sie allerdings nur sehr selektiv übernimmt. Über die AG-FRPL bezieht das BMLF von Anfang an die LFD in die konkreten Überlegungen zur Karte mit ein und erprobt die Ideen sofort in der Natur. Diese **pragmatische Vorgangsweise** nimmt ihren Ausgang in Versuchen, traditionelle Sachverhalte in Symbolen auf einer Karte ihrer räumlichen Lage nach darzustellen. Die unbedingt angestrebte Vereinfachung gelingt für die FB überzeugend erst mit der Waldfunktionskarte, die Vorbildern aus Deutschland nachgestaltet wird. Die FB vereinfacht auch dieses Darstellungsverfahren noch weiter und normiert insbesondere in Entwürfen zu Richtlinien ein praktisch erprobtes Verfahren in allen Einzelheiten, noch bevor die gesetzliche Grundlage der FRPL im FG 1975 beschlossen worden ist. Dem BMLF gelingt es, ungeachtet der gravierenden Abänderungen der FRPL im parlamentarischen Unterausschuß, die gesetzlichen Bestimmungen mit diesem harten Kern des FRPL-Verfahrens in Übereinstimmung zu halten. Auch im Vollzug setzt das BMLF die richtliniengemäße Ausführung der Waldfunktionskarte durch, wobei das in den Richtlinien inhaltsreich festgeschriebene Programm im Zweifelsfall Vorrang vor dem FG genießt, selbst wenn es dessen Bestimmungen nicht voll entspricht.
- b) Ein **aussagefähiges Meßverfahren** normieren im formalen Programm erst die Richtlinien. Das dort in vielen Einzelheiten formulierte Verfahren führt als Meßkriterien für die Waldfunktionen Bruchstücke aus forstgesetzlichen Bestimmungen ein, deren gutachtliche Anwendung auf die Natur die Unterscheidung von vier Wertigkeitsstufen der Waldfunktionen gestatten soll. Die Bewertung der Waldfunktionen **erfolgt durch hypothetische Vollziehung traditioneller forstgesetzlicher Bestimmungen**. D.h., sie entspricht nicht ausschließlich wissenschaftlich objektiven Messungen, sondern erfolgt unter ausdrücklichem Bezug auf parlamentarisch beschlossene Normen und legitime Abwägungsprozesse der FB.
- Informal orientiert sich die FB in ihren Versuchen zur Messung der Waldfunktionen nicht an einer wie auch immer gearteten neuen wissenschaftlichen oder raumplanerischen Problemsicht, sondern an ihren traditionellen forstbehördlichen Vollzugsaufgaben. Weiters sieht die FB von vornherein keine Möglichkeit, viele Ressourcen in aufwendige Meßverfahren zu stecken.

PF

PI

FP

IHP

- PF** Diese informalen Handlungsprämissen erklären den grundlegenden Wandel, den die AG-FRPL in der Entwicklung der Meßverfahren vollzieht. In logischer Konsequenz des neu eingeführten Funktionenkonzeptes versucht die AG-FRPL zunächst die rein wissenschaftlich fachliche Messung der Waldfunktionen. Die dabei erzielten Ergebnisse befriedigen die FB nicht, weil sie u.a. trotz hohen Aufwandes zu keinen zwingenden, mit den traditionellen Vorstellungen der Beamten übereinstimmenden Aussagen führen. Wenn selbst aus aufwendigen Planungsverfahren keine absolute Orientierung zu gewinnen ist, so will die FB dann schon lieber möglichst nahe am traditionellen Vollzug bleiben. So findet sie in dem oben gezeigten Verfahren der "hypothetischen Vollziehung" den für sie günstigsten Ausweg.
- Mit der Abkehr vom ausschließlichen sachlichen Meßverfahren folgt die FB bereits in der Politikformulierung informal nicht mehr dem in der Waldfunktionskarte angelegten Konzept der rein wissenschaftlich objektiven Erfassung und Bewertung der Raumentwicklung. Den Sinneswandel der FB bewirkt nicht die Einsicht in die wissenschaftliche Kritik an der normativen Planungswissenschaft und an den Thesen vom technokratischen Sachzwang (GLÜCK 1980; KOCH 1970). Vielmehr kennen die Beamten diese wissenschaftliche Diskussion überhaupt nicht und nehmen aus ganz anderen, oben gezeigten informalen Zielsetzungen von dem rein wissenschaftlich technokratischen Verfahren Abstand.
- PI** Das Meßverfahren durch hypothetische Anwendung des FG verlangt in der Implementierung von der FB kaum etwas anderes als das traditionelle Vollzugsgeschehen. Die Messung der Raumentwicklung bringt daher der FB keine neue Information. Im Gegenteil, das Meßverfahren läßt viel Handlungsfreiraum, den der forstlicher Planer nach persönlichen Vorstellungen von Forstwirtschaft und Raumentwicklung und unter Bedachtnahme auf Vermeidung von Konflikten ausfüllt.
- FP** c) Für die textliche Darstellung zum WEP gibt das formale Programm nur Mindestinhalte pauschal vor, die der Planer frei gestalten und überschreiten darf. Die FB beabsichtigt im Textteil informal eine Sammlung traditioneller forstlicher Daten. Im Sinne der Sparsamkeit soll der Textteil nicht allzu umfangreich ausfallen.
- IHP**
- PF** Die AG-FRPL schränkt in der Politikformulierung den Textteil immer weiter ein. Insbesondere scheidet sie raumplanerische Angaben im Laufe

der Überlegungen aus dem WEP aus. Allerdings soll das Programm für Sonderwünsche der LFD im Vollzug offenbleiben.

Entsprechend den Absichten in der Politikformulierung verlangt der Textteil des WEP in der Implementierung nur wenig Aufwand. Wie die Ausarbeitung der Waldfunktionskarte geht auch der Textteil kaum über bereits in der BFB Vorhandenes hinaus. Er bietet keinen Anreiz für den forstlichen Planersteller, systematisch Informationen über die waldbezogene Raumentwicklung zu suchen, geschweige denn zu erarbeiten.

PI

**Insgesamt bringt die Messung und Darstellung der Raumentwicklung im WEP eine exakt normierte und vollzogene, völlig neue kartenmäßige Darstellung, die sich allerdings in Problemsicht und Begründung nur innerhalb des traditionellen forstbehördlichen Vollzuges bewegt.**

- (2) Der WEP enthält drei verschiedene Ansätze zu Planungsverfahren, die er, nur stückweise ausformuliert, ohne System ineinander vermengt. Idealtypisch unterscheidbar sind a) die fachliche Finalplanung von b) der normenbezogenen Konditionalplanung und c) der durchsetzungsorientierten Eventualplanung.

a) FG und Verordnung deuten die **fachliche Finalplanung** im Sinne der Zweck-Mittel-Planungsrationalität nur an (RUCHT 1982, S. 70). Erst die Richtlinien nennen Einzelheiten, die indirekt eine auf die Waldfunktionskarte als Zielvorgabe ausgerichtete fachliche Finalplanung ergeben. Die Erstellungskriterien der Waldfunktionskarte weisen das Ziel des Planungsverfahrens als status quo-bezogen und abhängig von isolierten Einzelfaktoren der Raumentwicklung aus. In logischer Konsequenz wäre die fachliche Finalplanung des WEP programmgemäß eine **Erhaltungsplanung**, die sich Einzelfaktoren der Raumentwicklung anpaßt oder sie nach forstfachlichen Kriterien bewertet, **nicht aber Raumentwicklungsziele beachtet.**

FP

Die Tendenz des formalen Programmes zur fachlichen Finalplanung ohne genaue Ausformulierung des Planungsverfahrens entspricht den informalen Zielen der FB. Der WEP soll formal den **Schein der zielorientierten Planung** aufrechterhalten, ohne daß, wie gezeigt, informal die zukunftsbezogene Planung ein Anliegen der FB wäre.

IHP

Der Druck, den formalen Schein einer zielorientierten Raumplanung zu wahren, ergibt sich aus der legitimatorischen Kraft, die in der Politikformulierung von fachlicher, dem Zweck-Mittel-Schema folgender Raumplanung ausgeht. In der Phase der öffentlichen Planungseuphorie gilt die

zielorientierte planerische Problembewältigung der Zukunft schlechthin als der anzustrebende Lösungsweg. Ohne den Anspruch, Finalplanung zu betreiben, ist FRPL nicht zu legitimieren.

- PF** Ungeachtet des formalen Bekenntnisses nimmt die FB informal in der Politikformulierung die fachliche Finalplanung nicht ernst. Die AG-FRPL bemüht sich weder um inhaltsreiche Abklärung zukunftsbezogener Ziele noch um Verfahren, die aus den Zielen Maßnahmen eindeutig ableiten. Sie legt nicht einmal direkt fest, was Ziel und was Darstellung im WEP sein soll. Die FB wendet für solche Aufgaben keine Mühe auf, trotzdem die Beamten in der betrieblichen Planung mit Zweck-Mittel-Verfahren bestens vertraut sind. Sie entwickelt zu keinem Zeitpunkt auch nur programmatisch ein ausformuliertes Verfahren der fachlichen Finalplanung für die FRPL. Der Verzicht der FB auf inhaltsreiche fachliche Finalplanung beruht auf ihrer informalen Abneigung, ihre Verwaltungshandlungen planerisch festzulegen. Das gilt generell, unabhängig, mit welchen Verfahren auch immer. Ähnlich wie in der Frage der Messung entspringt die Skepsis gegenüber fachlicher Finalplanung keineswegs der bald einsetzenden wissenschaftlichen Kritik am Zweck-Mittel-Schema (GLÜCK 1980; ATTESLANDER 1976). **Die FB dringt aus informalen Gründen gar nicht so weit in die Entwicklung von Planungsverfahren vor, daß sie eine inhaltsreiche fachliche Finalplanung oder ein anderes Planungsmodell hätte entwerfen können.**
- PI** Diese Einschätzung bestätigt auch der Vollzug des WEP voll, in dem das **fachliche Finalplanungsverfahren überhaupt keinen Einfluß auf die vorgeschlagenen Planungsmaßnahmen erlangt.**
- FP** b) Die Richtlinien normieren indirekt mit der "Rechtsanwendung auf Probe" noch ein zweites Planungsverfahren, das einer "**normenbezogenen Konditionalplanung**" entspricht (LUHMANN 1971, S. 113 f.). Anstelle von Zielen bestimmen Konditionalprogramme die Inhalte der Planung. Aus dem Vorliegen bestimmter, mit Normen übereinstimmender Sachverhalte, etwa steiler Lage des Waldes oder unterhalb des Waldes gelegener Siedlung, schließt der Planer zwingend auf Planungsaussagen, wie beispielsweise höchste Schutzfunktion. Als Begründung der Konditionalprogramme dienen ausdrücklich Gesetzesnormen und nicht allein fachliche Tatsachen. Dadurch orientiert sich die Konditionalplanung an im politischen Prozeß formulierten Werten und folgt nicht dem Konzept der ausschließlich

fachlichen Ermittlung der optimalen Raumplanungsziele. Die normenorientierte Konditionalplanung löst Wertfragen **eher unter Beachtung des politischen Prozesses** als mithilfe wissenschaftlicher Bewertungsverfahren, wie sie normative (ontologische) Raumplanungswissenschaft anbietet, nicht ohne von empirisch analytischer Wissenschaftstheorie als wissenschaftliche Illusion vehement kritisiert zu werden (MYRDAL 1975).

Für die Entstehung der normenbezogenen Konditionalplanung liefert die informale Zielsetzung der FB, ihre bereits vorhandenen Instrumente, nämlich das konditional programmierte FG zu bewahren und neue Instrumente abzulehnen, eine gute Erklärung. **Die Beachtung dieses informalen Zieles führt in der Politikformulierung "ungewollt" zur Umformung des formal fachlichen Finalplanungsprogrammes zu einem normenbezogenen Konditionalverfahren.** Die FB deutet den Planungsauftrag von der fachlich objektiven Gestaltung der waldbezogenen Raumentwicklung in eine Meinungsäußerung der FB um, die sich allein auf das FG stützen kann. Als Nebeneffekt der "Rechtsanwendung auf Probe" stellt sich die normenbezogene Konditionalplanung ein. Ihre Bindungs- bzw. Planungswirkung ist von der FB nicht beabsichtigt, im Gegenteil, die Implementierung versucht, die Bindungswirkung mit allen Mitteln zu unterlaufen.

- c) Der dritte Planungstyp des WEP, die **durchsetzungsorientierte Eventualplanung**, findet im formalen Programm keine Grundlage. Sie entsteht erst in der Implementierung. Mit der nur äußerst unvollständigen Normierung des Planungsverfahrens in der Politikformulierung eröffnet die FB dem Vollzug den Handlungsspielraum, einem selbständigen Planungsansatz zu folgen. Die Planungsmaßnahmen des WEP entstammen in der Praxis weder der fachlichen Finalplanung noch der normenbezogenen Konditionalplanung. Sie weisen auch nur lockeren, im wesentlichen auf die räumliche Zuordnung begrenzten Zusammenhang mit den Darstellungen und Unterlagen des WEP auf. Sie sind nicht viel mehr als eine Liste von Maßnahmen, die der BFASV mit oder ohne WEP aufgrund der Verwaltungsroutine für wünschenswert hält. Der BFASV nimmt in der Auswahl und Ankündigung der Maßnahmen auf informale Durchsetzungskonflikte und Ressourcen Rücksicht. D.h., der WEP schlägt nur Maßnahmen vor, deren öffentliche Ankündigung der BFASV für nützlich ansieht.

Zusammenfassend wird der **Wandel im Planungsverfahren** deutlich. Die programmatisch ursprünglich hochlegitimierte fachliche Finalplanung des

FG bleibt in der Konkretisierung in der von der FB dominierten Politikformulierung stecken. Statt dessen entsteht dort, zum großen Teil unbeabsichtigt, ein normenbezogenes Konditionalplanungsverfahren. Die Implementierung schließlich versucht, die Bindungswirkungen des Konditionalplanungsverfahrens abzubauen und betreibt an seiner Stelle eine durchsetzungsorientierte Eventualplanung, die keinerlei Grundlage im formalen Programm der FRPL aufweist. **Geleitet von ihrer informalen Orientierung reduziert die FB im Endeffekt das denkbar anspruchsvolle Planungsverfahren zu einer ad hoc zusammengestellten Liste zukunftsbezogener unverbindlicher Planungsmaßnahmen.**

- FP (3) An **Koordinationsinstrumenten** normiert das formale Programm die Erstellung des WEP durch die zentrale Verwaltungseinheit des Landes und die Aufnahmemöglichkeit des Waldfachplanes in den WEP. Die eine Koordinationstechnik nützt den in der Person des LH zentralisierten Aufbau der öffentlichen (Landes-)Verwaltung aus, die andere schafft über Informationsrechte die formale Voraussetzung für Koordination. **Inhaltlich** läßt das formale Programm **offen**, wie die Koordination etwa bei Widersprüchen verfahren soll.
- IHP Die mangelhaften inhaltlichen formalen Vorgaben fallen in der Praxis nicht ins Gewicht, **weil nach dem** informalen Urteil der FB nur diejenige Planung als "koordiniert" gilt, die ihren informalen Zielen ent- oder zumindest nicht widerspricht. In diesem Sinne stellt Koordination weniger eine inhaltliche Abstimmung von Entscheidungen als vielmehr eine **Legitimierungsformel** dar.
- PF An Ideen für Koordinationsinstrumente fehlt es in der Politikformulierung nicht. Die FRPL soll erstens als Begleitplan zwingend zu allen Landesraumplänen eingeführt werden. Zweitens ist daran gedacht, die **direkte Mitwirkung** von Forstleuten an der Landesraumplanung verpflichtend vorzuschreiben. Beide Instrumente scheitern in der Politikformulierung an der im B-VG nicht vorhandenen Kompetenz des Bundes zur Bindung der Landesraumplanung. Drittens entwirft das BMLF das Modell der **forstlichen Unbedenklichkeitsprüfung** für andere Raumpläne, dessen unbedeutender Rest, die Übernahmemöglichkeit des Waldfachplanes in den WEP darstellt. Viertens tauchen in der Politikformulierung sehr ernsthafte Überlegungen zu einem forstlichen **Raumordnungsbeirat** auf, der aus w.o. analysierten Gründen schließlich doch nicht ins FG 1975 Eingang findet.

Alle vorgeschlagenen Koordinationsinstrumente beschränken sich ausschließlich auf Koordinationsprozesse und normieren nichts über inhaltliche Regelungen. Sie versuchen also gar **keine direkte Lösung** der in der Raumplanung besonders schwierigen Koordinationskonflikte, sondern nur eine **indirekte über bestimmte Verfahrensnormen**. Abgesehen von einzelnen zusätzlichen Hindernisfaktoren folgt die FB in der Auswahl bzw. dem Verzicht auf viele Koordinationsinstrumente einer klaren informalen Orientierungsregel, für die sie auch Unterstützung bei ihrer Klientel findet: **Das BMLF verzichtet eher auf ein (bzw. alle) Koordinationsinstrument(e), als im FG ein Instrument zu normieren, dessen Dominanz durch die FB nicht von vornherein feststeht.** Im Ergebnis bleiben vom Programm her viele Koordinationsprobleme instrumentell ungelöst.

IHP

In der Vollzugspraxis treten Behelfsinstrumente hinzu. Mit öffentlichen Interessen pflegt die FRPL häufig die in der Raumplanung übliche "**Scheinkoordination**", die in ein und denselben Plan Widersprüche einfach unbemerkt aufnimmt oder mit Leerformeln überbrückt. Ein solcher Plan läßt natürlich nach wie vor alles offen. Weiters entwickelt die FB das Verfahren der "**selektiven Koordination**". Dabei deutet sie Widersprüche im Plan immerhin vorsichtig an, ohne sie gleich aufzulösen. Stattdessen signalisiert der Plan nur die Richtung der von der FB erwünschten Teillösung und verweist auf das einschlägige Behördenverfahren, das unverzichtbarer Bestandteil der Koordination bleibt. Im Bezug auf private Interessen weitet die FB die Koordination über den Gesetzesauftrag hinausgehend aus. Die Abstimmungsprozesse mit insbesondere den Waldeigentümern verlaufen allerdings nur auf der Ebene des gegenseitigen Informationsaustausches. Dabei steht aus der Sicht der FB die Legitimationsbeschaffung für die neuen Pläne im Vordergrund.

PI

Die Vollzugspraxis verstärkt demnach die Koordinationsbemühungen durchaus gegenüber dem äußerst unvollständigen gesetzlichen Instrumentarium. Insgesamt ist die erzielte Wirkung allerdings sehr gering, insbesondere im Vergleich mit der effektiven Mitwirkung der LFD an der Landesraumplanung, vor allem der Flächenwidmung, die völlig außerhalb der offiziellen FRPL abläuft.

- (4) Der WEP hat zahlreiche Nebenfolgen sowohl auf den politischen Prozeß als auch auf innerbehördliche Abläufe. Von den Außenwirkungen sei auf seinen Einsatz in der **Öffentlichkeitsarbeit** der FB hingewiesen. Allein der öffentli-

FP

IHP che Charakter des WEP, der in der Politikformulierung von vornherein unbestritten ist, macht die FRPL zu einer öffentlichen Handlung, die sich der FB für gezielte Öffentlichkeitsarbeit geradezu anbietet. Die FB beachtet diese Nebenfolge des WEP genau und entwickelt die Darstellungs- und Planungsverfahren auch unter dem Gesichtspunkt der Sympathiewerbung für die FB und die Forstwirtschaft (SCHEIRING 1978; LENZ 1983). Zu diesem Zweck erscheinen der FB die symbolträchtigen Waldfunktionen besonders gut geeignet, um die positiven (unverzichtbaren) Leistungen des Waldes plakativ darzustellen, in der Hoffnung, daß sich das positive Image des Waldes auch gleich auf die Forstwirtschaft und die FB übertragen möge (KROTT 1985(1)).

PI WEP geht die FB im Vollzug nur äußerst vorsichtig vor. Die geringe Stückzahl der Pläne ist ihr für die Kontrolle des Zuganges zum WEP hochwillkommen. Ohne begleitenden Kommentar durch FASV soll niemand Einsicht in den WEP nehmen. Das Planungswerk enthält nach Urteil der FB doch noch zuviel Informationen und Problemanalysen, deren Mißbrauch sie fürchtet. Die Bedenken der FB gegen einen unkontrollierten Einsatz der Originalpläne in der Öffentlichkeitsarbeit entsprechen voll ihrer informalen Orientierung, die Öffentlichkeit zur Selbstdarstellung und Rechtfertigung zu benutzen und nicht Probleme öffentlich aufzuzeigen und zu bearbeiten (HEINRICH 1982, S. 96).

Im Binnenbereich der FB beeinflußt der WEP ein Kernproblem jeder größeren Organisation, nämlich die **Beherrschung unvermeidlicher zentrifugaler Bestrebungen**, die im Extremfall zum Auseinanderfallen der Organisation führen. Wesentliche zentrifugale Faktoren sieht KAUFMANN (1960) in (i) Kommunikationsbarrieren, (ii) den selbständigen Standards der Kleingruppen der Entscheidungsträger in der BFB, (iii) den persönlichen Wertungen der FASV, (iv) den Einflüssen lokaler Interessenträger auf die BFB und (v) der Ideologie des Föderalismus. Aufgrund organisatorischer Zwänge vertritt jeweils die Oberbehörde, also entweder das BMLF oder die LFD, gegenüber der Unterbehörde das Ziel stärkerer Zentralisierung. Der WEP erwies sich bisher nur bedingt als Instrument zur Verstärkung des Zentralismus in der FB geeignet.

Mit der Verbesserung der systematisch gesammelten regionalen Information baut der WEP Kommunikationsbarrieren ab und gibt der Oberbehörde vermehrt Einblicke in die Tätigkeit der BFB. Weiters wirkt die Anwendung des FG bei der Ausscheidung und Bewertung der Waldfunktionen in Zusammenhang mit der Überprüfung durch das BMLF auf eine zentral gesteuerte

Vereinheitlichung der Auslegung des FG hin. Lokale Beurteilungsmaßstäbe und persönliche Präferenzen der BFASV werden dadurch etwas zurückgedrängt.

Praktisch keinen Beitrag zur Zentralisierung leistet der WEP in zwei weiteren Bereichen. Da seine Planungsvorschläge den individuellen Absichten der BFASV und der LFD folgen, geben sie fallweise Raum für Forderungen an vorgeordnete Stellen. Auch gegen die föderalistische Ideologie kann der WEP nichts ausrichten. Im Gegenteil, seine Einführung ruft eher föderalistische Ressentiments in den LFD hervor, die das BMLF mit Toleranz und Beteiligungsstrategien, wie etwa der AG-FRPL, zu beruhigen trachtet. Insgesamt bietet das Instrument WEP der Oberbehörde Chancen für zentralistische Einflüsse, die sie allerdings, um Wirkung zu erzielen, mit Nachdruck nutzen muß.

### 6.3 Zusammenfassende Hauptmerkmale der forstlichen Raumplanungspolitik

Der anhand des Handlungsplanes der FB in allen Einzelheiten geschilderte und erklärte Verlauf der FRPL soll abschließend nach wenigen Hauptmerkmalen überblicksartig zusammengefaßt werden. Im Sinne der bPFA geht es darum, aus dem Zusammenwirken der handlungsleitenden Faktoren der FB mit den sonstigen Akteuren und den Problemmerkmalen, die gemeinsam den Handlungsspielraum begrenzen, die Formulierung und Implementierung der FRPL zu erklären (vgl. Abbildung 7).

Die handlungsleitenden Faktoren der FB bestehen aus den formalen Inhaltszielen und den informalen Inhalts- und Organisationszielen. Das formale inhaltliche Ziel der Planung der waldbezogenen Raumentwicklung ist informal für die FB nur von geringer Bedeutung. Deshalb geben in der FRPL die informalen Organisationsziele, und zwar die Erhaltung des forstbehördlichen Einflußbereiches und ihrer Autonomie, die Handlungsorientierung der FB vor.

Den Handlungsspielraum begrenzen im Zusammenhang mit den natürlichen Problemmerkmalen die Interessen und Machtressourcen der sonstigen Akteure. Forstliche Verbände und öffentliche Stellen wehren Planungsansinnen der FB ab. Lediglich die öffentliche Diskussion gibt den Raumplanungsideen in den 60er und 70er Jahren politisch einiges Gewicht.

Abbildung 7: Hauptmerkmale der forstlichen Raumplanungspolitik

Figure 7: Main features of forest regional planning policy

Teilbereich der bPFA	Politikfeld FRPL
Handlungsleitende Faktoren der FB	<ul style="list-style-type: none"> <li>- formales Ziel Planung informal unbedeutend</li> <li>- informale Ziele entscheidend, insbesondere Organisationsziele: Territorialität und Autonomie</li> </ul>
Handlungsspielraum begrenzende Faktoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zeitweiliger Thematisierungsversuch durch allgem. Raumplanung</li> <li>- Ablehnung durch               <ul style="list-style-type: none"> <li>o forstliche Verbände</li> <li>o öffentliche Stellen</li> </ul> </li> </ul>
<u>Ergebnis: Politischer Prozeß</u> Politikformulierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ Informale Ablehnungsfront des korporatistischen Bündnisses gegen Einfluß durch allgem. Raumplanung (Strategien: Übernahme der FRPL durch FB)</li> <li>→ Verlust vieler planerischer Inhalte wegen fehlendem Interesse der FB und Widerstand sonstiger Akteure</li> </ul>
Politikimplementierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vorwiegend symbolischer Erfolgsausweis durch Waldfunktionsplan der FB</li> <li>- unvollendete, am forstbehördlichen Vollzug orientierte Planungsansätze               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Maßnahmenkatalog</li> <li>o koordinativer Informationsaustausch</li> </ul> </li> </ul>
Bezug zur gesamtgesellschaftlichen politisch-ökonomischen Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> <li>- FRPL behauptet Platz in allgemeiner Raumplanung</li> <li>- beide Raumplanungen gewinnen kaum Entscheidungskraft über Raumentwicklung im Interesse der Raumopfer</li> </ul>

Handlungsleitende und handlungsbegrenzende Faktoren bestimmen den Verlauf der Formulierung und Implementierung der FRPL. In der Politikformulierung stößt der Thematisierungsversuch und Regelungsanspruch der allgemeinen Raumplanung auf eine informale forstliche Ablehnungsfront in Form des korporatistischen Bündnisses zwischen FB und forstlichen Verbänden. In einer Vorwärtsstrategie übernimmt das forstliche Bündnis die öffentlich nicht ablehbare Raumplanung selbst als Tätigkeitsbereich. Wegen der gegenüber Planung ihres Interessensbereiches ablehnenden Haltung von forstlichen Verbänden und öffentlichen Stellen und dem fehlenden informalen Planungswunsch der FB verliert im Laufe der Politikformulierung das Programm FRPL viel an planerischem Gehalt.

Die Implementierung des inhaltsarmen Programmes FRPL führt einerseits zum symbolischen Erfolgsausweis in der Waldfunktionskarte. Andererseits entsteht in der Praxis des WEP eine Reihe am traditionellen forstbehördlichen Vollzug orientierter planerischer Ansätze, wie der Maßnahmenkatalog der durchsetzungsorientierten Eventualplanung und Koordinationsinstrumente für den verbesserten Informationsaustausch mit Raumnutzern.

Aus gesamtgesellschaftlicher politisch-ökonomischer Sicht behauptet die Forstwirtschaft und die FB mit der eigenständigen FRPL zwar ihren Platz in der allgemeinen Raumplanung. Doch keinem der beiden Planungsansätze gelingt bis heute mehr als ein bescheidener Anfang in dem Bestreben, das Schicksal von Raumopfern, zu denen etwa in Ballungsgebieten auch immissionsgeschädigte Forstbetriebe zählen, zu einem Problem zu machen, für das raumordnungspolitisch mit Erfolg eine Lösung gesucht, gefunden und verwirklicht würde.

## 7 ENTWICKLUNGSSTRATEGIEN FÜR DIE FORSTLICHE RAUMPLANUNG

Die vorangegangene Darlegung des politischen Prozesses der FRPL und der zahlreichen schwerwiegenden Hindernisse, die der Verwirklichung des Konzeptes der Planung entgegenstehen, ließe es allzu vermessen erscheinen, an den Abschluß der Analyse Reformvorschläge zu stellen und die Erwartung zu hegen, daß sich nun endlich die vernünftige Idee der Planung in der politischen Praxis durchsetzen werde. Im Gegenteil, die Ergebnisse der Untersuchung lassen keinen Zweifel über den geringen Einfluß, den wissenschaftliche Vorschläge auf Planungspraxis ausüben. Bis in Einzelheiten ausformulierte wissenschaftliche Konzepte müssen allein schon aus zwei Hauptgründen scheitern. Erstens wollen entgegen den offiziellen Bekenntnissen einflußreiche Akteure vielfach in Wahrheit gar keine wirksame Raumplanung, die ihren Handlungsspielraum beschränken würde. Und zweitens eignen sich erst beabsichtigte informale Handlungsstrategien, die nachgewiesenermaßen häufig den Ausschlag für das Gelingen einer Politik geben, grundsätzlich nicht für die Darlegung in einem öffentlichen Buch. Die praktische Nutzenanwendung der Analyse kann daher nicht in einem vom Wissenschaftler abgeleiteten Reformvorschlag gelingen, sondern sie muß den Weg über die Beteiligten und Betroffenen gehen. Denn nur diese selbst sind in der Lage, sich aus den angebotenen Ergebnissen über Verlauf und Hindernisse der Planung die ihren Interessen angemessenen Strategien abzuleiten. Diese Verwertung der Ergebnisse vermag der Wissenschaftler über die möglichst klare und eindeutige Darstellung der Analyse hinausgehend bestenfalls anzuregen, indem er Beispiele für Schlußfolgerungen entwickelt. Dies soll hier abschließend versucht werden.

Die wissenschaftlich entworfenen Strategien zur Weiterentwicklung der FRPL unterliegen demnach drei Voraussetzungen. Erstens folgen sie dem Konzept rationaler Raumplanung, das zahlreiche Vorteile für die Raumpolitik verspricht. Dieser normative Bezug der Reformüberlegungen kann hier nur deutlich gemacht werden, ohne gleichzeitig notwendigerweise die Praktiker zu überzeugen, die unter Umständen aufgrund ihrer Interessenposition andere Ziele vertreten. Zweitens gehen die Reformvorschläge von der Einsicht in die Unmöglichkeit aus, allen Interessen gerecht zu werden. Sie lehnen sich bewußt an Handlungsorientierungen der planenden FB an und widersprechen damit notgedrungen fallweise etwa den Interessen mancher Raumpfoper. Drittens entwerfen die Ausführungen aus den oben erwähnten informalen Gründen keine Detailstrategie für die FB, sondern wollen nur Wege andeuten, die die Forstbeamten in der Weiterentwicklung der FRPL beschreiten können.

## 7.1 Bewertung des Waldentwicklungsplanes nach Kriterien rationaler Planung

Die hier vertretene programmatische Leitidee sieht die FRPL als rationales, zielstrebiges Handeln, das den Raumbezug der Forstwirtschaft eindeutig klärt. Weiters verlangt sie praktikable Verfahren für die Umsetzung der Pläne in die forstpolitische Wirklichkeit. Wie weit erreicht der heutige WEP das Ziel einer rationalen Raumplanung, die auch durchsetzbar ist? (KROTT 1984)

### 7.1.1 Planungsrationaliät

Rationale Planung beansprucht, zur sicheren und effektiven Erreichung gewählter Raumentwicklungsziele beizutragen. Sie bedient sich dazu des Zweck-Mittel-Schemas (BECHMANN 1981). Der Planer ermittelt die Ausgangslage und legt die Ziele für die Raumentwicklung inhaltlich fest. Seine wichtigste Leistung besteht dann darin, jene Mittel auszuwählen, deren Einsatz sicher von der Ausgangslage zum erwünschten Ziel führt.

Gemessen an diesem Ideal beschreibt der WEP die Ausgangssituation zu unvollständig und allgemein. Die Waldfunktionskarte vermischt Ausgangslage und Ziele der waldbezogenen Raumentwicklung (GLÜCK 1/1982). Sie macht deshalb weder die Ausgangslage noch die Ziele deutlich sichtbar. Weiters trifft der WEP die Auswahl der geeigneten Mittel aufgrund der forstbehördlichen Erfahrung und forstgesetzlichen Möglichkeiten und leitet sie nicht zwingend aus der Differenz von Ausgangslage und Zielen ab. Dieses Verfahren ist durchdacht, weil es sich an den politischen Durchsetzungsmöglichkeiten der FB orientiert. Es entspricht jedoch nicht der Ziel-Mittel-Planung.

### 7.1.2 Raumbezug

Ein weiteres Kriterium rationaler Raumplanung ist der Raumbezug. Dieser gliedert sich einerseits in die Beanspruchung des Raumes und andererseits in die Beeinflussung des Raumes (LAUSCHMANN 1976, S. 272). Die Ansprüche der Forstwirtschaft an den Raum betreffen ihren Standort im weitesten Sinne. Seine Qualität hängt von ökologischen (Klima, Boden, reine Luft etc.) und ökonomischen Standortfaktoren (Stellung auf dem Arbeitsmarkt, Holzmarkt usw.) ab. Die Aufgabe der FRPL bestünde darin, durch staatliche und andere Mittel die Standorte der Forstwirtschaft in ihrer Qualität zu erhalten und zu

verbessern. Hierher gehört die Planung der Walderhaltungspolitik oder des Schutzes der Standorte vor Emissionen.

Der zweite Teil des Raumbezuges betrifft die Wirkungen der Forstwirtschaft im Raum. Die Forstwirtschaft wird dabei als Sektor betrachtet, der zur Erfüllung raumplanerischer Ziele, etwa zum Ausgleich räumlicher Entwicklungsunterschiede oder zur wirtschaftlichen sowie ökologischen Stabilität einer Region beitragen soll. Die Wirkungen des forstlich bewirtschafteten Waldes werden einerseits nach ihren positiven oder negativen Einflüssen auf die Erreichung regionalpolitischer Ziele beurteilt. Andererseits steht dieser Zielbeitrag des Waldes und der Forstwirtschaft mit den Zielbeiträgen anderer Sektoren in Konkurrenz. Aufgabe der Raumplanung wäre es, auf eine solche Verteilung der Sektoren im Raum hinzuwirken, daß die Raumplanungsziele Wachstum, Ausgleich und Stabilität allmählich verwirklicht werden. Die auf regionale Ziele ausgerichtete FRPL würde versuchen, durch Umgestaltung der sektoralen forstlichen Ziele und Abläufe die allgemeine Raumplanung zu unterstützen.

Da zwischen einer FRPL, welche die Ansprüche an den Raum sichert, und einer FRPL, welche die Wirkungen der Forstwirtschaft im Raum nach regionalpolitischen Gesichtspunkten verplant, unvermeidlich Gegensätze auftreten, muß ein rationales Planungsverfahren diese beiden Arten des Raumbezuges scharf unterscheiden. Der heutige WEP leistet diesbezüglich keine ausreichende Analyse.

### 7.1.3 Durchsetzungsfähigkeit

Der Engpaß aller Raumplanung ist, das haben vorliegende Ergebnisse zum wiederholten Male deutlich gemacht, die Durchsetzung ihrer Maßnahmen (GLÜCK 1980; NIESSLEIN 1981). Dank seiner Unverbindlichkeit hat sich der WEP in Fragen der Verwirklichung der Planung die Latte nicht sehr hoch gelegt. Aus der Sicht des Planerstellers, der FB, ging es zunächst lediglich darum, für den WEP überhaupt als Raumplan Anerkennung zu finden. Damit sollte ein Gegengewicht gegen die allgemeine Raumplanungsbehörde geschaffen werden, die den Wald zu verplanen drohte. Die Gleichberechtigung des WEP mit anderen Raumplänen hat sich heute innerhalb behördlicher Verfahren weitgehend durchgesetzt. Nicht erfolgreich hingegen ist der WEP in der tatsächlichen Beeinflussung der waldbezogenen Raumentwicklung. Die Durchsetzungskraft seiner Maßnahmen beruht zum größten Teil auf nicht mehr als der im jeweiligen Fall ohnehin

vorhandenen rechtlichen und politischen Stärke bzw. Schwäche der FB. Diese reicht häufig nicht aus, konkreten Planungsvorschlägen gegen einflußreiche Raumnutzungsinteressen zum Durchbruch zu verhelfen.

## 7.2 Planungsstrategien

Die Verbesserungsvorschläge setzen unmittelbar am WEP an und verzichten auf den Entwurf radikaler Alternativen. Denn die Wirkung völlig neuer Planungsmodelle wäre kaum vorhersehbar und mit hoher Wahrscheinlichkeit eine andere als erwartet. Sie hätten den Charakter sozialer Experimente. Die hier aufgezeigten Weiterentwicklungsmöglichkeiten bauen dagegen auf dem mit einigem Aufwand erreichten Fundament der FRPL auf. Ihre Chancen sind leichter abschätzbar und sie nützen die bisher geleistete Planungsarbeit der FB aus. Die Vorschläge zielen darauf ab, mit kleinen Verbesserungsschritten die Leistung des bestehenden Planungsverfahrens im Hinblick auf Planungsrationalität, Raumbezug und Durchsetzung merklich zu erhöhen. Ihre Darlegung erfolgt zunächst in Form verbesserter formaler Planungsprogramme. Den Abschluß bilden jeweils Hinweise auf die informalen Erfolgsbedingungen der Programme (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8: Verbesserungsstrategien für die forstliche Raumplanung  
Figure 8: Strategies for the improvement of forest regional planning

Modell Raumplanung	Praxisvariante		
	verbesserte forstliche Raumplanung	raumbezogene forstl. Fachplanung	forstl. Rauminformationssystem
Ziele-Mittel-Rationalität	<ul style="list-style-type: none"> <li>o raumbezogene Zustandserfassung über ausgewählte Waldnutzungen</li> <li>o konkrete Ziele und Mittel erst im lokalen FRPL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o raumbezogene Erfassung nur der Tätigkeit der FB</li> <li>o nur forstbehördliche Ziel- und Mittelaussagen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o breite Zustandserfassung der waldbezogenen Raumentwicklung</li> <li>o Erfassung der für die Forstwirtschaft bedeutsamen Ziele anderer Planungen</li> </ul>
Durchsetzung	<ul style="list-style-type: none"> <li>o regionaler FRPL nur allgemein</li> <li>o lokaler FRPL konkret, aber dank breiter Beteiligung Forum für Einigung in Raumnutzungskonflikten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Beschränkung auf Kompetenzbereich der FB</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Beschränkung auf Informationen über Tatsachen</li> </ul>

## **7.2.1 Strategie A: Planungstechnische Weiterentwicklung der forstlichen Raumplanung**

Die Strategie A verfolgt das umfassende Ziel des heutigen WEP. Sie soll dazu führen, daß die FRPL stärker zur Planung der gesamten waldbezogenen Raumentwicklung beiträgt. Dies erfordert die Überwindung der planungstechnischen Schwächen in der Zustandserfassung und Zielfindung sowie die Öffnung des WEP gegenüber der Mitwirkung von Betroffenen.

### **7.2.1.1 Raumbezogene Zustandserfassung**

Die Erfassung und Darstellung der Ausgangslage liefert nur dann einen wichtigen Beitrag zur Planungsrationalfität, wenn sie von Zielaussagen scharf getrennt ist, also etwa nicht wie die derzeitige Ausscheidung der Erholungsfunktion, fallweise von Wunschvorstellungen des Planers und fallweise von der Anzahl der tatsächlichen Erholungsuchenden abhängt. Die Zustandserfassung hat sich ausschließlich auf die tatsächliche Raumentwicklung zu beziehen. Darin kann sie keineswegs Vollständigkeit anstreben, sondern trifft je nach Planungsschwerpunkt eine Auswahl. Viele Teilbereiche des Ist-Zustandes, wie Waldflächendynamik, Häufigkeit des Waldbesuches, Forsterschließung usw., lassen sich leicht kartenmäßig darstellen. In Konfliktbereichen, wo die genaue flächenmäßige Zuordnung aus der Sicht der FB nicht wünschenswert erscheint, wäre der Zustandserfassung durch textliche und tabellarische Abhandlung gedient. Klare Angaben erhöhen zwar die Planungsrationalfität am stärksten, doch selbst die nur sehr allgemeine Erwähnung von Tatbeständen trägt zur Planungsrationalfität bei, wenn sie Raumordnungsprobleme nicht völlig übergeht, sondern auf ihr Vorhandensein hinweist.

Ein weiterer Fortschritt ließe sich durch die Klärung des Raumbezuges erzielen. Der Zusammenhang des Waldes und seiner Bewirtschaftung mit der Regionalentwicklung scheint entweder als Standorterfordernis der Forstwirtschaft oder als ihre Raumwirksamkeit auf. Je nach der Zielsetzung kann der WEP nur eine der Wirkungsrichtungen behandeln oder auch beide. Beispielsweise wäre, um die Produktionsgrundlage der Forstwirtschaft gegen Emissionen zu sichern, die regional unterschiedlich ausgeprägte Belastung des Waldes durch Emittenten darzustellen; umgekehrt benötigt eine, auf Ausnutzung der Schutzwirkung des Waldes ausgerichtete Politik einen Überblick über die regional tatsächlich geschützten Objekte, also über die Raumwirksamkeit des Waldes. Wo auch immer der WEP den Schwerpunkt wählt, auf jeden Fall sind die zwei Möglichkeiten

des Raumbezuges klar voneinander zu unterscheiden und nicht wie in der heutigen Waldfunktionskarte unübersichtlich miteinander zu vermengen.

Das verbesserte Verfahren baut nach wie vor auf der gutachtlichen Beurteilung der Tatbestände auf und bindet sich nicht zwingend an quantitative Hilfsmittel, wie z.B. Nutzwertanalyse. Die Zustandserfassung trachtet jedoch danach, stärker als bisher objektive Kriterien der waldbezogenen Raumentwicklung heranzuziehen. Insbesondere in den Bereichen der Erholungsnutzung und des ökologischen Zustandes der Wälder wären quantitative Orientierungen von Nutzen. Die vorhandenen oder zu erwartenden Datenquellen wären sorgsam zu prüfen. Ebenso sind die Möglichkeiten des Ausbaues und der Auswertung der forsteigenen Erhebungen, wie Forstinventur oder Waldschadensbeobachtungssystem, verstärkt in Betracht zu ziehen.

Die Zustandserfassung mündet in eine Vorausschau auf die wahrscheinliche zukünftige Entwicklung. Der WEP hätte etwa im regionalen Bezugsrahmen die gut vorhersehbaren Auswirkungen des Zerfalles der Schutzwälder in aller Deutlichkeit aufzuzeigen (MAYER 1987). In den Zusammenhängen mit der allgemeinen Raumentwicklung sind jene Einflußfaktoren für den forstlichen Raumplan besonders interessant, deren zukünftige Entwicklungen sich mit einiger Wahrscheinlichkeit abschätzen lassen. Zu denken wäre beispielsweise an das regional zu erwartende Verkehrsaufkommen.

Alle vorgeschlagenen Verbesserungen für die raumbezogene Zustandserfassung sind in Ansätzen im heutigen WEP bereits vorhanden. Sie müßten nur systematisch zusammengefaßt und ausgebaut werden. Die Analyse hat aber auch die nur geringe informale Neigung der FB nachgewiesen, eine solche faktenorientierte Zustandserfassung vorbehaltlos zu betreiben. Denn die Zustandserfassung droht Probleme der waldbezogenen Raumentwicklung aufzudecken, die Forstpolitik und FB vor neue schwer lösbare Aufgaben stellen. Diese informalen Hindernisse für eine fundierte Zustandserfassung ließen sich auf drei Arten abbauen:

Erstens ist eine als forstlicher Raumplaner sowohl mit Sachmitteln und Personal als auch gesetzlicher Kompetenz bestärkte FB eher geneigt, Probleme vorausschauend aufzugreifen. Denn sobald Behörden neue Regelungsinstrumente erhalten, suchen sie nach Aufgaben, für die die Instrumente noch einsetzbar wären. Die heutige minimale Ausstattung des WEP mit Durchsetzungsinstrumenten behindert daher, entgegen den offiziellen Erwartungen von der Freiheit unverbindlicher

Planung, auch die Bereitschaft des forstlichen Raumplaners, Fehlentwicklungen überhaupt aufzuzeigen.

Zweitens ist nur ein von außen kommender forstlicher Raumplaner freier von den informalen forstbehördlichen Bedenken. Wollte die FB die FRPL als Frühwarnung vor drohenden Gefahren nutzen, so wäre ihr mit der Abgabe eines Teiles der Planungsarbeiten, soweit diese die Zustandserfassung betreffen, an unabhängige forstliche Fachplaner besser gedient. Die forstbehördliche Ziel- und Maßnahmenfindung bzw. Bewilligung des WEP bliebe davon unberührt. Die unabhängigen Fachplaner würden lediglich in einem regionalen, waldbezogenen Grundlagenbericht die Ausgangslage faktenreich darlegen.

Drittens geht der WEP in der Problemanalyse stets soweit, wie andere anerkannte Planungen waldbezogene Fehlentwicklungen aufzeigen. Sollte die naturraumbezogene Analyse der allgemeinen Raumplanung, insbesondere der Landschaftsplanung, in Zukunft an Aussagekraft gewinnen, so würde diese Planungskonkurrenz der FRPL einen wesentlichen informalen Impuls zur verbesserten raumbezogenen Zustandserfassung im Wald geben (KROTT 1986).

#### **7.2.1.2 Zielfindung in regionalen und lokalen forstlichen Raumplänen**

Aussagen in Raumplänen, die über reine Zustandserfassung und Prognose hinausgehen, wie etwa Angaben über Ziele oder Maßnahmen, stoßen auf wesentlich größere politische Widerstände. Der verbesserte FRPL könnte sich hier mit der Trennung in einen regionalen und lokalen Plan helfen. Beide Pläne hätten in unterschiedlichem Maße Ziele bzw. Maßnahmen der FRPL zu behandeln.

Der regionale forstliche Raumplan macht im Gegensatz zum heutigen WEP ausdrücklich Zielaussagen für die waldbezogene Raumentwicklung. Er weist jedoch nur regionale, also räumlich nicht exakt zugeordnete, forstliche Raumplanungsziele aus. Insbesondere zeigt er aufbauend auf dem inner- und zwischenregionalen Vergleich besondere Problemzonen der forstlichen Raumentwicklung auf. In diesen Gebieten ist der Abstand von Soll zu Ist besonders groß bzw. es droht dort die Beschleunigung unerwünschter Entwicklungen. Zu nennen wären etwa Regionen mit starker Rodungstätigkeit durch Fremdenverkehrserschließung oder Gebiete mit steigender Erholungsnutzung in der Umgebung von Ballungsräumen.

Die regionale FRPL schlägt für solche Problemgebiete das Instrument des lokalen forstlichen Raumplanes vor. Zu diesem Zweck könnte der Waldfachplan verwirklicht werden. Dieser plant lokal mit wesentlich konkreteren Zielinhalten. Auf überschaubarem Raum benützt der Waldfachplan zunächst zwei Planungsstrategien, um lokale Raumnutzungskonflikte einer Lösung näherzubringen. Erstens versucht er, durch geeignete Ordnung die Ausnutzung des Raumes für alle Beteiligten zu verbessern. Beispielsweise eröffnen Schierschließungsvorhaben einigen Handlungsspielraum, um durch geschickte Wahl der Trassen für Aufstiegs- hilfen und Abfahrten sowohl den Interessen des Fremdenverkehrs als auch der Walderhaltung und des Naturschutzes zu dienen. Soweit die gefundene Sachlösung allen Interessen vermehrt entgegenkommt, wird der Waldfachplan Zustimmung erlangen. Die Planungspraxis müßte bestrebt sein, Scheinkonflikte aufzulösen und Vorurteile bei den Bodennutzern abzubauen, die der Findung der sachlich besten Lösung entgegenstehen.

Zweitens kann der Waldfachplan einzelnen Bodennutzern, etwa einem Fremdenverkehrsunternehmen, Unstimmigkeiten innerhalb dessen eigenen Zielsetzungen vor Augen führen. Denn der Schiliftbetreiber wünscht zwar möglichst viele Abfahrtsflächen, aber ebenso den Schutz der Flächen vor Lawinen. Von der Anlage einer lawinengefährdeten Abfahrt müßte ihn der Waldfachplan durch Aufklärung über die räumlichen Gefahrenzonen im Eigeninteresse abbringen können. Auf diesen Aufklärungseffekt setzt etwa auch die Gefahrenzonenplanung der Wildbach- und Lawinerverbauung mit einigem Erfolg.

Sachlich geeignete Ordnung zur verbesserten Ausnutzung des vorhandenen Raumes und Aufklärung über die Widersprüchlichkeiten innerhalb der eigenen Zielsetzungen der Raumnutzer sind zwei planerische Zielfindungsstrategien, mit denen der Waldfachplan auch in Konfliktbereichen zur Lösung beitragen kann. Sachlösung und Aufklärung vermag die FB jedoch nicht schon im regionalen WEP vorwegzunehmen. Der regionale forstliche Raumplan hätte aber den Nachweis zu führen, daß aus übergeordneter Sicht die lokalen Verhältnisse eine besonders ungünstige Entwicklung aufweisen und daraus die Notwendigkeit zur lokalen Planung abzuleiten.

Die planerische Festlegung auf regionale und lokale Zielaussagen stößt, wie nachgewiesen, informal auf erhebliche forstbehördliche Bedenken. Denn Behörden scheuen inhaltsreiche Zielvorgaben, die ihren Handlungsspielraum einschränken und Grundlage für unerwünschte Erfolgskontrollen sind. Allerdings könnte mittel-

fristig ein informaler Lernprozeß die Bereitschaft der FB zur Zielfestlegung erhöhen. Wenn die lokalen Planungsergebnisse Bindungswirkung auch für die Bodennutzer erlangen und die Konflikte einer Regelung zuführen, dann geht von diesen Erfolgen Anreiz auf die FB aus, um der Problemlösung willen die Selbstbindung an die FRPL inkaufzunehmen. Ein solcher Wandel in der informalen Einstellung zumindest im Bezug auf Einzelfragen ist Voraussetzung für ernsthafte planerische Lösungsversuche.

### **7.2.1.3 Forum für Austragung von Raumnutzungskonflikten**

Der oben entworfene lokale Waldfachplan beruht auf einer weiteren Voraussetzung: er muß die Betroffenen am Planungsgeschehen beteiligen. Denn nur so erhält erstens die planende FB genügend Informationen, um alle Möglichkeiten zur Sachlösung und Aufklärung auszuschöpfen. Und zweitens regt erst die Beteiligung dazu an, die gemeinsam erarbeitete Lösung auch in die Tat umzusetzen. Schierschließungskonzepte würden etwa neben den Fachbehörden auch die Grundeigentümer, die Unternehmen und die Gemeinde mit in die Planungsarbeit einbeziehen.

Die Beteiligung eröffnet den zusätzlichen Lösungsweg der Aushandlung von Kompromissen. Lokale Pläne schaffen anerkannte Grundlagen für direkte Entschädigungsregelungen zwischen den Beteiligten, die insbesondere den Waldeigentümern, denen bekanntlich die Möglichkeit zum Verkauf der Wohlfahrts- und Erholungswirkung des Waldes fehlt, zugute kommen.

Allerdings müßte die Bereitschaft zur Mitwirkung der Betroffenen an lokalen forstbehördlichen Planungen erst geweckt werden. Die Beteiligungsstrategie geht von der weit verbreiteten Linie ab, Bürger mit dem Argument, daß die Behörde ohnehin plane, von Eigeninitiative abzuhalten, und verfolgt stattdessen das Ziel, den Betroffenen die Ausgangssituation und die wahrscheinliche Entwicklung bewußtzumachen. Die Aussagen des forstlichen Raumplanes unterstützen die Bürger, ihre eigene Lage besser zu erkennen. Sie bieten darüber hinaus Hilfe, selbst planerisch aktiv zu werden, indem sie über geeignete Planungsverfahren informieren und die Organisation von Planungsgemeinschaften fördern. Über das traditionelle Verwaltungsverfahren könnte die FB beträchtlichen Druck ausüben, um die Betroffenen zur Planung zu bewegen. Zu denken wäre an ein umfassendes ökonomisches und ökologisches Pistenerschließungskonzept als obligate Voraussetzung für Rodungsbewilligungen oder lokale Konzepte unter Beteili-

gung von Forstleuten, Jagdpächtern, Grundeigentümern und anderen, als Voraussetzung für heute bereits gesetzlich normierte forst- und jagdbehördliche Bewilligungen.

So zahlreich die demokratischen Ideen zur breiteren Beteiligung von Bürgern an Planungen sind, so sehr steht ihrer Verwirklichung das auch in dieser Studie empirisch erhärtete informale Prinzip der Behördenpolitik entgegen, Konflikte in möglichst kleinem Kreis zu regeln. Denn jede Ausweitung um neue Akteure mit neuen Interessen und Durchsetzungsbestrebungen erschwert die Einigung auf eine verbindliche Lösung ungemein. Unbegrenzte Öffnung für alle kommt dem Verzicht auf politische Regelung gleich. Die FRPL wird daher nur jenen Mitwirkung anbieten, die diese mit Nachdruck direkt oder indirekt fordern. Indirekt können beispielsweise Bürgerproteste gegen forstliche Maßnahmen, wie etwa Wegeerschließung, eine begrenzte Öffnung der FRPL bewirken. Denn ab einem bestimmten Maß an Störpotential wird es die FB vorziehen, Protestgruppen im Rahmen der FRPL in die Konfliktregelung einzubeziehen, anstatt durch mehr oder weniger gewaltsame Proteste und Besetzungen immer wieder schmerzlich behindert zu werden. Die FRPL macht sich damit zum Forum für die Austragung waldbezogener Raumnutzungskonflikte. Nur in dem Maße, wie der FRPL das gelingt, hat sie die planerische Kontrolle über die Ressource Wald in demokratischer Weise tatsächlich erreicht und langfristig gesichert.

### 7.2.2 Strategie B: Raumbezogene Fachplanung

Die Variante B: Raumbezogene Fachplanung nimmt den umfassenden Planungsanspruch des WEP zugunsten einer engeren, auf die FB bezogenen Zielsetzung zurück. Das begrenzte Aufgabengebiet würde die Chancen für eine technisch einwandfreie und wirksame Planung erhöhen.

Die raumbezogene Fachplanung setzt zwei Schwerpunkte. Erstens begleitet sie ausgewählte Bereiche der forstbehördlichen Tätigkeit. Der Plan dokumentiert die räumliche Verteilung der Verwaltungsmaßnahmen und bietet einen Überblick über das räumliche Zusammenwirken der unterschiedlichen forstbehördlichen Aktivitäten. Solche Grundlagen erleichtern die gegenseitige Abstimmung der Einzelmaßnahmen. Sie schaffen die Voraussetzung für den koordinierten und effektiven Einsatz der begrenzten Ressourcen der FB. Insbesondere im Aufgabebereich der Förderung würden raumbezogene Kriterien eine wesentlich fachge-

rechtere Steuerung der Vergabe der finanziellen Mittel erlauben. Beispielsweise ermöglicht erst die Setzung von regionalen Schwerpunkten für einzelne Förderungsaktionen, etwa die Begrenzung der Prämien für Energieaufforstungen auf besondere landwirtschaftliche Gunstlagen, auch bei geringem Umfang der finanziellen Gesamtmittel die Anhebung der Förderungsbeiträge bis zu einer Höhe, von der ein tatsächlicher Anreiz auf die Grundeigentümer ausgeht, zugunsten der Erstaufforstung auf die landwirtschaftliche Produktion zu verzichten. Aber auch regulative Verwaltungsmaßnahmen würden durch eine regionale Abgrenzung von Geltungsbereichen an Durchsetzungskraft gewinnen. Die Vorschreibung von Ersatzaufforstungen im Rahmen von Rodungsbewilligungsverfahren könnte derart etwa in regional abgegrenzten Zonen zur Pflicht gemacht werden.

Zum zweiten bemüht sich die Planung um Analyse und Darstellung der tatsächlichen Raumwirksamkeit forstbehördlicher Maßnahmen. Dabei geht sie in erster Linie der Frage nach, inwieweit die forstbehördlichen Maßnahmen die räumlichen Voraussetzungen für die forstliche Bewirtschaftung und die sonstigen Nutzungen des Waldes sichern und verbessern können. Dank dieser Analyse kann die FRPL zwei Gruppen von Raumordnungsproblemen unterscheiden und die Planungsstrategien entsprechend wählen:

Die erste Gruppe umfaßt jene waldbezogenen Entwicklungen, auf deren Verlauf die forstbehördlichen Maßnahmen Einfluß nehmen können. Nur in diesen Bereichen hat die FB Chancen, die Raumentwicklung bewußt und planerisch zu gestalten. Der zweiten Gruppe sind jene Fehlentwicklungen zuzuzählen, die zwar ebenfalls den Wald und die Forstwirtschaft berühren, in denen der FB jedoch wirkungsvolle Mittel fehlen. Hier verzichtet die raumbezogene Fachplanung auf eine Behandlung von Raumnutzungskonflikten im luftleeren Raum. Sie täuscht sich in diesen Bereichen nicht selbst über ihre Lösungskompetenz, sondern weist solche räumlichen waldbezogenen Entwicklungen frühzeitig als Probleme aus, die nur im Verbund mit anderen Beteiligten, wie anderen Behörden, Waldeigentümern etc. wirksam bekämpft werden können. Während beispielsweise regional ungünstige Ertragslage der Forstbetriebe aufgrund fehlender Erschließung, falscher Baumartenwahl oder ungünstiger Besitzstruktur vollständig in das Aufgabengebiet der FB fallen, übersteigt die Gefährdung des Waldes durch Immissionen oder die Frage der Wald-Weide-Trennung die Lösungskompetenz der FB. Da hier Erfolge nur in Zusammenarbeit mit anderen Stellen erzielbar sind, sollte der forstbehördliche Fachplan in diesen Fragen den Weg dazu nicht wie

der heutige WEP durch uneinlösbaren Planungsanspruch verbauen, sondern durch Hinweise auf die Notwendigkeit der Kooperation in genau abgegrenzten Zonen ausdrücklich öffnen.

Der raumbezogene forstliche Fachplan nimmt Abschied von der Illusion der forstbehördlichen Planbarkeit aller Raumentwicklungen, die Folgen auf forstliche Bewirtschaftung des Waldes haben. Wo die raumbezogene Fachplanung die Grenzen der Wirkungen forstbehördlicher Maßnahmen findet, würde sie verstärkt den Einsatz der Regionalplanung fordern können, ohne Kompetenzbeschneidungen fürchten zu müssen, da ihre eigenen Grenzen real eben erreicht sind. Die Außenwirkung der FRPL ginge durch die Selbstbeschränkung ebenfalls nicht verloren. Der raumbezogene Fachplan liefert im Gegenteil fundierte Argumente, um einerseits die regionalpolitische Planung der Forstwirtschaft bei der FB zu belassen und andererseits eigenständige Regionalpolitik der Länder dort zu fordern, wo die Raumentwicklung mit dem forstbehördlichen Instrumentarium nicht zu beeinflussen ist. Erst die Kenntnisse der Wirkung und des Raumbezuges der eigenen Maßnahmen schafft die Voraussetzung, die allgemeine Raumplanung für die forstbehördlichen Ziele sinnvoll zu nutzen.

Mit der räumlichen Analyse und Dokumentation der forstbehördlichen Handlungen, der Steuerung ihres Zusammenwirkens in bestimmten Regionen und dem Nachweis ihrer Raumwirksamkeit und der daraus abgeleiteten Abgrenzung zur Regionalpolitik erfüllt die raumbezogene Fachplanung begrenzte Aufgaben, die vollständig im Kompetenzbereich der FB liegen. Dadurch steht hinter dem Plan eine Durchsetzungsinstanz, die der raumbezogenen Fachplanung sinnvolle Anwendung und somit Glaubwürdigkeit verleiht.

Die Durchsetzungsstärken der raumbezogenen Fachplanung dürfen über die informalen Widerstände innerhalb der FB gegen die Verplanung ihres Aufgabebereiches nicht hinwegtäuschen. Grundsätzlich hat der Planungsansatz nur bei Beschränkung auf wenige Aufgaben der FB Verwirklichungschancen. Zusätzlich würde er starker Anreize von außen bedürfen, wie etwa der Bereitstellung neuer Budgetmittel für forstliche Zukunftsaufgaben; beispielsweise Schutzwaldsanierung, Hochlagenaufforstung oder Energieaufforstungen, unter der Bedingung der Vorlage eines österreichweiten planerischen Regionalkonzeptes für den Einsatz der Mittel. Als intern treibende Kraft für fachbezogene Planungen könnten informale Zentralisierungsbestrebungen wirken. Mit Bundesfachplänen würde das BMLF, mit Landesfachplänen die jeweilige LFD innerhalb ihres

Bundeslandes an gestalterischem Einfluß gewinnen. Erst das Zusammenwirken derartiger behördeninterner wie externer informaler Faktoren würde zumindest in eng beschränkten Aufgabengebieten zum Versuch der inhaltsreichen raumbezogenen Fachplanung führen.

### 7.2.3 Strategie C: Forstliches Rauminformationssystem

Die planerische Informationsstrategie ist im Verhältnis zu den beiden vorangegangenen sehr bescheiden, denn sie begnügt sich mit der Erarbeitung von Faktenwissen und verzichtet auf die schwierigeren Planungsschritte der Aufstellung von Zielen und der Auswahl und Durchsetzung von Maßnahmen. Das im forstlichen Rauminformationssystem aufbereitete Wissen umfaßt die zwei völlig unterschiedlichen Bereiche: (1) waldbezogene Raumentwicklung und (2) waldbezogene (Raum-)Planungen.

Der erste Bereich beschränkt sich auf die w.o. im Kapitel 7.2.1.1 behandelte Zustandserfassung der waldbezogenen Raumentwicklung und ihrer Ursachen. Der WEP wird zum wichtigsten Informationsträger für alle Aspekte des Naturraumes Wald im weitesten Sinne ausgebaut. Als reine Berichterstattung über Fakten geht er über forstliche Fragen hinaus und behandelt etwa ebenso naturschutzinteressante Biotope von Pflanzen und Tieren im Wald. Wenn der Planer auf Zielaussagen verzichtet und nur Tatsachen erhebt, hat er bessere Möglichkeiten, weit in wichtige forstfremde Bereiche der Raumnutzung vorzudringen. Das forstliche Rauminformationssystem liefert Prognosen, aber auch Szenarien, die die Folgen von hypothetisch unterstellter Waldvernichtung oder Waldvermehrung in bestimmten Regionen darstellen. Beispielsweise könnte der WEP bei ausdrücklicher Beschränkung auf Fakten leicht die Wirkung möglicher Aufforstungsflächen in landwirtschaftlichen Intensivgebieten oder Wirkungszusammenhänge zwischen Waldrand und Siedlung in Szenarien verdeutlichen und damit dem Flächenwidmungsplaner eine wichtige Argumentationsstütze schaffen. Das fachliche Informationsangebot richtet sich gezielt an die unterschiedlichen Nutzer, von Medien über Bürger, Verbände bis zu anderen Verwaltungen und Politikern.

Der zweite Bereich des forstlichen Rauminformationssystems erfaßt all jene (Raum-)Planungen, die Auswirkungen auf die Forstwirtschaft haben, wie etwa Flächenwidmungs-, Verkehrs- oder Naturschutzplanungen. Das forstliche Rauminformationssystem sucht systematisch nach räumlich abgegrenzten Einflußberei-

chen außerforstlicher Pläne und Rechtsvorschriften. Grundsätzlich interessieren nicht nur die waldbanspruchenden Planungsvorhaben, sondern auch jene, die im Sinne der Walderhaltung oder anderer forstwirtschaftlicher Ziele wirken würden. Dazu reicht die Pauschalbeurteilung von fremden Plänen nicht aus. Der forstliche Planer muß diese Pläne genauer analysieren, um innerhalb der unterschiedlichen Plansprachen und Symbole die Teilziele oder Verfahren zu finden, deren Verwirklichung durch Nebenfolgen die forstlichen Ziele stützen könnte. In der Feststellung waldbanspruchender Planungen hat eine LFD im Rahmen des WEP mit der direkten Erhebung bei einer Reihe öffentlicher Planungsträger bereits gute Erfahrungen gemacht. Das Suchverfahren ließe sich ohne allzu großen Aufwand vervollständigen und über ganz Österreich zum Einsatz bringen.

Das Hauptaugenmerk des forstlichen Rauminformationssystems sollte auf der vorbehaltlosen und breit gestreuten Informationssuche liegen. Die vollständige Erfassung und richtige räumliche Zuordnung fremder Pläne sind wichtiger als der zumeist vergebliche Versuch ihrer vorbeugenden Koordination im forstlichen Plan.

Das fertige forstliche Rauminformationssystem informiert auf einen Blick, mit welchen Planungskonflikten lokal in Zukunft zu rechnen ist. Diese Kenntnisse erleichtern der Forstwirtschaft die gezielte Mitwirkung an fremden Planungen. Bessere Informationen ermöglichen anstelle der häufig erfolglosen totalen Ablehnung konkurrierender Planungen deren aktive Mitgestaltung. Sie erleichtern darüber hinaus die frühzeitige Verfolgung von Bündnisstrategien, welche die Durchsetzungschancen der Forstwirtschaft wesentlich erhöhen. Bereits heute dürfte die Mitarbeit der FB an Flächenwidmungsplänen raumwirksamer sein als die eigenen Planungsvorschläge im WEP.

Wie erwähnt, stößt die vorbehaltlose Informationsbereitstellung über Raumentwicklung und Planungen auf schwerwiegende informale Hemmnisse in der FB. Als Gegenstrategien wurden in Zusammenhang mit der raumbezogenen Zustandserfassung w.o. der Einsatz behördenexterner forstlicher Fachplaner und die fördernde Wirkung von Planungskonkurrenz, etwa durch die Landschaftsplaner genannt. Durch geeignete Ausgestaltung könnte das forstliche Rauminformationssystem darüber hinaus wichtigen informalen Zielen der FB entgegenkommen. Die nur teilweise Veröffentlichung der Ergebnisse würde der FB Einfluß sichern. Weiters verbessert die Möglichkeit, über Fakteninformation in Kompetenzbereiche anderer staatlicher Behörden vorzudringen, die Position der FB erheblich. Schließ-

lich stellt, wie erwähnt, gezielt verbreitete Fakteninformation eine wichtige Basis für die Gewinnung von Bündnispartnern in Öffentlichkeit, bei Medien, Verbänden und Politikern dar.

Die gewichtigste informale Einschränkung gegen planerische Informationsstrategien geht von dem üblichen Einsatz der Raumpläne als symbolische Politik aus (KROTT 1988). Solange der WEP mit Erfolg den Eindruck von überlegener planerischer Lösung von Raumnutzungskonflikten erweckt, haben die FB wie auch die allgemeine Raumplanung wenig Grund, von dem symbolisch wirksamen Planungsritual abzugehen und sich an der materiellen Regelung von Raumnutzungskonflikten ernsthaft und sei es auch nur mit Fakteninformation über Problembereiche, zu versuchen. Die Informationsstrategie könnte allerdings in Teilbereichen neben der symbolischen Verwendung der Raumpläne die im WEP bereits vorhandenen Informationsansätze weiter ausbauen.

## 8 ZUSAMMENFASSUNG

Seit Mitte der 60er Jahre betreibt die Forstbehörde in Österreich forstliche Raumplanung. Während zahlreiche forstwissenschaftliche Untersuchungen verschiedene Planungskonzepte und deren Durchsetzung kritisch analysiert haben, fehlen Kenntnisse über den Planer selbst. Hier setzt die vorliegende Analyse an und fragt nach den konkreten Erfahrungen der forstlichen Raumplaner. Sie stellt die Zielvorstellungen und Handlungsmöglichkeiten der planenden Forstbehörde in allen Einzelheiten dar und sucht für Erfolge und Mißerfolge theoretisch gestützte Erklärungen, um sowohl der Wissenschaft als auch der Praxis bessere Grundlagen für die Gestaltung zukunftsweisender Planungsstrategien an die Hand zu geben.

Als theoretische Basis dient die behördenorientierte Politikfeld-Analyse, die sowohl den politischen Prozeß als auch die planende Behörde erfaßt. Sie definiert die politische Konfliktregelung durch das logische Schema der zielorientierten Problembearbeitung. Zunächst verschafft die Politikformulierung Klarheit über die (Raumentwicklungs-)Probleme und normiert geeignete (Planungs-)Programme zu deren Lösung. Daran schließt die Implementierung an, die Planungen ausführt, um Einfluß auf Raumfehlerentwicklungen zu erlangen. Dieser ideale Regelungsprozeß kommt in der Praxis immer nur ein Stück weit zustande, denn die unterschiedlichen Akteure, unter ihnen auch die Forstbehörde, nehmen, geleitet von ihrer Interessenlage, Einfluß. Gestützt auf die Elemente: Handlungsplan der Akteure, Information und Macht, formale und informale Handlungsebene, erklärt die behördenorientierte Politikfeld-Analyse den Verlauf der politischen Auseinandersetzungen. Zusätzlich zu den Außenbeziehungen des forstbehördlichen Planers, analysiert sie unter Einsatz von empirischen Organisationstheorien dessen interne Prozesse. Dank dieser Zweiteilung findet die behördenorientierte Politikfeld-Analyse erstens Erklärungen für die Wirkung forstbehördlicher Maßnahmen auf den Planungsprozeß und gibt zweitens interne Ursachen an, warum die Forstbehörde gerade diese und keine anderen Maßnahmen gesetzt hat.

Mit der Formulierung eigener forstlicher Raumplanungsprogramme antwortet die Forstwirtschaft auf die in den 70er Jahren mit öffentlicher Unterstützung entstehenden Planungskonzepte der allgemeinen Raumplanung. Formal beansprucht die Forstbehörde, die Planungsaufgabe im Wald selbst zu übernehmen. Informal hofft sie damit, ihren angestammten Verwaltungsbereich frei von Einflüssen fremder Planer zu halten. Sie findet darin bei den forstlichen Verbänden Unter-

stützung, die wegen ihrer engen Beziehungen zur Forstbehörde erwarten, deren Planung im Sinne ihrer Interessenlage beeinflussen zu können. Da aber entgegen allgemeinem öffentlichen Bekenntnis zur Raumplanung informal sowohl die Forstbehörde als auch die forstlichen Verbände die Bindung ihrer Entscheidungen an öffentliche Pläne scheuen, verliert im Laufe der Verhandlungen um das Forstgesetz, das die forstliche Raumplanung erstmals normieren soll, das Konzept immer mehr an planerischem Gehalt. Auf Abschwächung der möglichen planerischen Wirkungen drängen informal auch andere öffentliche Stellen. Selbst das, die allgemeine Raumplanung vertretende Bundeskanzleramt gibt erst seine Zustimmung zur forstlichen Raumplanung, als diese die Idee zurücknimmt, zumindest für den Bereich öffentlicher Vorhaben im Wald verbindliche Festlegungen zu treffen.

In der Implementierung des 1975 ergehenden gesetzlichen Planungsauftrages setzt die Forstbehörde zwar einerseits die informale Strategie der abgeschwächten Planung ohne Bindewirkung fort, sie entwickelt jedoch andererseits zusätzliche pragmatische Planungsansätze. Die österreichweit von der Forstbehörde ausgearbeiteten Waldentwicklungspläne vermitteln mit ihren plakativen Waldfunktionenkarten und ausführlichen Textteilen dem Betrachter den Eindruck einer umfassenden Problembewältigung durch die forstliche Raumplanung. Damit vermag die Forstwirtschaft ihre Position in der stark auf symbolischen Erfolgsausweis ausgerichteten allgemeinen Raumplanung erfolgreich zu behaupten. Planerische Wirkung geht dagegen eher von anderen Maßnahmen aus, die in der Planungspraxis unterschiedlich weit verwirklicht werden. Die Arbeit an der Planerstellung regt den Austausch von Informationen innerhalb der Forstbehörde und zwischen der Forstbehörde und anderen öffentlichen sowie privaten Stellen an. Dadurch verbessern sich die Aussichten für die planerisch erstrebte Koordination. Das Kernstück jeder Planung, zukunftsbezogene Aussagen, formuliert der Waldentwicklungsplan in einem Maßnahmenkatalog. Darin zieht es die Forstbehörde vor, anstelle denkbarer, aus dem Planungsverfahren abgeleiteter, anspruchsvoller Forderungen nur Planungsvorschläge festzuhalten, die sich durchsetzungsorientiert im Rahmen des traditionellen forstbehördlichen Vollzuges bewegen.

Die Ergebnisse belegen in aller Deutlichkeit, wie stark das anspruchsvolle Konzept der forstlichen Raumplanung während seiner politischen Verwirklichung abgeändert wurde, sodaß heute, gemessen am Ideal der planerischen Analyse und Gestaltung der waldbezogenen Raumentwicklung, beträchtliche Mängel

unübersehbar sind. Die behördenorientierte Politikfeld-Analyse gibt darüber hinaus aber auch für diese Entwicklungen im einzelnen empirisch belegte Erklärungen, die auf den hier nur andeutbaren informalen Zielen der Territorialität und Autonomie der Behörde, ihrem daraus folgenden Festhalten am traditionellen Vollzug, dem Einfluß der Verbände, der Wirksamkeit symbolischer Politik sowie den Informations- und Machtprozessen in Politikformulierung und Implementierung beruhen. Als Schlußfolgerungen lassen sich daraus drei nicht nur als formales Konzept, sondern auch in der politischen Praxis aussichtsreiche Strategien für die Weiterentwicklung der forstlichen Raumplanung ableiten.

Die planungstechnische Weiterentwicklung der forstlichen Raumplanung würde die im heutigen Waldentwicklungsplan in Ansätzen vorhandene Zustandserfassung faktenbezogen für ausgewählte Waldnutzungen systematisch ausbauen und dabei vor allem den Raumbezug der Forstwirtschaft eindeutig klären. Voraussetzung für die Aufwertung des Waldentwicklungsplanes zu einem umfassenden Analyseinstrument für die waldbezogene Raumentwicklung sind verbesserte Ausstattung der planenden Forstbehörde mit Sachmitteln und Personal sowie der zusätzliche Einsatz von außerbehördlichen Planern mit Bereitschaft zur Aufdeckung kritischer Entwicklungen.

Zu inhaltsreichen Zielaussagen könnte die forstliche Raumplanung durch eine Teilung in regionale und lokale Raumpläne gelangen. Der regionale Raumplan weist aufgrund österreichweiter Vergleiche forstliche Problemzonen aus, in denen lokale Waldfachpläne unbedingt erforderlich sind. Die überschaubare lokale Planungsebene eröffnet einerseits die Chance auf verbesserte Sachlösung, die durch geschicktere Ausnutzung des Raumes allen Interessen dient. Andererseits bietet der lokale Rahmen die Möglichkeit, Betroffene am Planungsverfahren zu beteiligen und über Aushandlungsprozesse zu inhaltsreichen Zielfestlegungen zu kommen. Das Ergebnis wäre erstmals eine forstliche Raumplanung, die anerkannte und aussagefähige Raumnutzungsziele ausweist. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen scheinen Pilotprojekte der aussichtsreichste Weg, um Forstbehörde und Raumnutzer von der Leistungsfähigkeit lokaler Planungsprozesse zu überzeugen.

Die Variante der raumbezogenen forstlichen Fachplanung nimmt den umfassenden Planungsanspruch zugunsten einer auf die Tätigkeit der Forstbehörde bezogenen Planung zurück. Sie könnte erstens die forstbehördlichen Maßnahmen räumlich

koordinieren und raumbezogen unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Zweitens würde sie die Raumwirksamkeit der forstbehördlichen Maßnahmen kritisch darlegen. Sie weist dadurch auf jene Probleme hin, in denen das forstliche Instrumentarium allein auf sich gestellt versagt, und die Forstbehörde deshalb mit Gewinn Unterstützung von der allgemeinen Raumplanung fordern könnte. Die begrenzte Aufgabe der Fachplanung ist ohne Schwierigkeiten mit der Kompetenz der Forstbehörde durchsetzbar. Wegen der erwiesenen Abneigung der Forstbehörde gegenüber Selbstbindung sind allerdings starke zusätzliche Anreize vonnöten, um die Fachplanung zu verwirklichen. Zu denken wäre etwa an neue Budgetmittel für spezielle forstliche Aufgaben, wie Hochlagenaufforstung, die nur unter der Bedingung der Vorlage eines österreichweiten Fachplanes für diese Aufgabe verfügbar sind.

Die dritte Variante verzichtet noch stärker auf planerische Ansätze und begnügt sich mit dem Aufbau eines forstlichen Rauminformationssystems über (1) die waldbezogene Raumentwicklung und (2) waldbezogene (Raum-)Planungen. Rein faktenbezogen würde der Waldentwicklungsplan zum wichtigsten Informationsträger für alle Aspekte des Naturraumes Wald im weitesten Sinne ausgebaut. Zusätzlich gibt das Rauminformationssystem Auskunft über alle Planungsvorhaben der Raumnutzer, die den Wald betreffen. Die Fakteninformation würde die Position der Forstbehörde in der Zusammenarbeit mit anderen Behörden, aber auch mit Medien, Verbänden und Politikern merklich stärken.

Die drei Planungsvarianten deuten Wege an, die die forstlichen Raumplaner, gestützt auf die Ergebnisse der theoriegeleiteten Analyse in Zukunft für die Weiterentwicklung der forstlichen Raumplanung mit einigen Erfolgsaussichten beschreiten könnten.

## 9 SUMMARY

The Austrian forest authority has been engaged in forest regional planning since the mid-1960s. While numerous studies in the field of forestry served the critical analysis of different planning concepts and their implementation, information on the planning agencies as such is still lacking. This is the point of departure for the present analysis, which examines the practical experiences of the planning agencies in forest regional planning. It presents the targets and ways of action of the forest authority charged with planning in detail and searches for theoretically based explanations for successful and failed projects, thus providing better basic material for the formulation of trend-setting planning strategies for both scientific as well as practical purposes.

The analysis of administrative policy making, which takes into account the political process as well as the planning authority, serves as the theoretical basis of this analysis. It defines political conflict settlement by means of the logical system of the targeted policy cycle. In a first step, policy formulation provides a clear picture on (physical development) problems and standardizes suitable (planning) programs for their solution. This step is followed by a stage of implementation in which the plans are carried out in order to exert influence in the case of critical developments. In practice, this ideal settlement process only takes place piecemeal, for the different entities, among them the forest authority, exert influence in accordance with their interests. Based on the elements: action plan of the entities, information and power, and finally the formal and informal levels of action, the analysis of administrative policy making describes the course of the political process. In addition to analysing the external relations of the planning agency of the forest authority, it also examines the agency's internal processes, making use of empirical organization theories. Thanks to this two-tier approach, the analysis of administrative policy making on the one hand is able to provide explanations for the effects of measures of the forest authority on the planning process and on the other hand states internal causes for the adoption of specific measures rather than other measures by the forest authority.

Independent regional planning programs were set up in forestry in response to the general regional planning concepts set up with public support in the 1970s. On a formal level, the forest authority claims planning in forestry for itself. On an informal level, this measure aims at keeping this domain traditionally

administered by the forest authority free from intervention by outside planning agencies. These efforts are supported by the forest interest groups, which on account of their close relations to the forest authority expect to be able to influence the authority's planning in accordance with their interests. But in spite of their general public declaration in favor of regional planning, both the forest authority as well as the forest interest groups try to avoid a commitment to public plans on an informal level, so that the concept is more and more devoided of its substance in the course of the negotiations aiming at the concept's incorporation in forest legislation, the purpose of which is to standardize forest regional planning for the first time. On an informal level, other public agencies also press for a dilution of the potential effects of planning. Even the Office of the Federal Chancellor in its function as general regional planning authority gives its consent to forest regional planning only if the latter abandons the idea of laying down binding provisions at least where public projects regarding forests are concerned.

In the implementation of the statutory duty to set up plans enacted in 1975 the forest authority on the one hand is continuing the informal strategy of diluted planning without commitment, but on the other hand is developing additional pragmatic planning approaches. The forest development plans set up by the Austrian forest authority on a nationwide level with their highly illustrative maps of forest functions and their instructive text passages give the reader the impression that forest regional planning has found comprehensive solutions to existing problems. In this fashion, forestry is able to successfully defend its position in general regional planning, which relies heavily on tokens of symbolic success. Impacts on planning, however, result from different measures, which are carried out to differing degrees in practical planning. The work connected with drawing up plans stimulates an exchange of information within the forest authority and between the forest authority and other public and private agencies. This improves the prospects of the coordination aimed at in planning. Future-oriented statements, the essence of all planning, are formulated in the forest development in a catalogue of measures. This catalogue reflects the forest authority's decision to restrict itself to planning proposals, which in line with their way of enforcement, are to be found within the framework of the traditional means of forest authority execution instead of stipulating possible, ambitious requirements deduced from the planning process.

The results clearly prove to what a high degree the ambitious concept of forest regional planning was watered down in the course of its political implementation, so that today, compared to the ideal of the planning analysis and of the design of forest-related regional development, considerable flaws are all too obvious. In addition, the analysis of administrative policy making in individual cases also gives empirically founded explanations for these developments, which, as can only be mentioned briefly in this context, have their roots in the informal objectives of territoriality and autonomy of the authority its consequent adherence to traditional ways of enforcement the influence exerted by interest groups, the effectiveness of symbolical political measures as well as the information and power processes in policy formulation and implementation. In conclusion, three strategies for the further development of forest regional planning, which are promising not only as a formal concept, but also in practical politics, may be deduced from this.

The further development of forest regional planning in terms of planning techniques would systematically and materially extend an inventory of present-state conditions rudimentarily given in the existent forest development plan for select fields of forest use and thereby above all define the regional function of forestry. If the forest development plan is to be improved so that it becomes a comprehensive instrument of analysis for forest-related regional development, the equipment and the staff of the planning forest authority must be stocked up and additional planning experts independent of the authority and ready to uncover critical developments must be employed.

A meaningful establishment of objectives might be obtained by forest regional planning by two-tier planning on a regional and a local level. On the basis of nationwide comparative studies, planning on a regional level shows forest problem areas for which local forest sector plans are indispensable. The more transparent local planning level on the one hand offers the chance to find improved practical solutions, which due to a more sensible use of space serves all interests. On the other hand the local framework makes it possible to involve the parties concerned in the planning process and to formulate meaningful objectives through processes of negotiation. This would for the first time result in a kind of forest regional planning which provides valid and significant targets for land use. On the basis of experiences made up to now, pilot projects seem to represent the most promising way of convincing the forest authority and the land users of the efficiency of local planning processes.

The approach of area-related forest sector planning renounces its comprehensive planning competence in favor of a type of planning focussing more on the work of the forest authority. In the first place, this approach would be able to coordinate the measures of the forest authority in regional terms and to concentrate on different issues in accordance with regional requirements. In the second place it would supply a critical explanation for the regional impacts of forest authority measures. It would thus point out those problems in which the instruments of forest regional planning alone fail and for which the forest authority would benefit from the support of general regional planning. The limited tasks of sector planning can be carried through without difficulties on the basis of the limited competence of the forest authority. However, on account of the forest authority's proven reluctance to making commitments, powerful additional incentives will be needed to effect sector planning. Additional funds earmarked for special forestry projects, such as high altitude afforestation, which are made available only subject to the presentation of a nationwide sector plan might represent such an incentive.

The third approach renounces the planning aspect to an even higher degree and restricts itself to setting up a forest regional information system on (1) forest-related regional development and (2) forest-related (regional) planning. Purely based on facts, the forest development plan would be extended to the most important information medium for all aspects of the physical space "forest" in its widest sense. In addition the regional information system provides data on all forest-related planning projects of land users. This information system would perceptibly strengthen the position of the forest authority in its cooperation with other authorities, but also with regard to the media, interest groups and political representatives.

The three approaches of planning suggest ways based on the results of theory-guided analysis, which in the future forest regional planners might take with quite some prospects of success for the further development of forest regional planning.

## LITERATUR

- ANTONIOLLI, W.: Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien 1954
- ARBEITSGRUPPE LANDESPFLEGE (Hg.): Leitfaden zur forstlichen Rahmenplanung, Frankfurt/Main 1977
- ARBEITSGRUPPE LANDESPFLEGE (Hg.): Leitfaden zur Kartierung der Schutz- und Erholungsfunktionen des Waldes, Frankfurt 1974
- ATTESLANDER, P. (Hg.): Soziologie und Raumplanung, Berlin, New York 1976
- BACHRACH, P.; BARATZ, M.S.: Macht und Armut. Eine theoretisch-empirische Untersuchung, Frankfurt/Main 1977  
(deutsche Übersetzung)
- BAUMGARTNER, S.; GERLICH, P.; KOUBA, E.; KREISKY, E.; MATZKA, M.; SCHEER, G.: Verwaltung in der Demokratie: Struktur und Prinzipien der österreichischen Verwaltung, Wien 1977
- BAUMGART, K.: Der bayerische Wald funktionsplan, in: Allgemeine Forstzeitschrift 22/1973, S. 526-527
- BECHMANN, A.: Grundlagen der Planungstheorie und Planungsmethodik, Bern, Stuttgart 1981
- BERNHOLZ, P.: Einige Bemerkungen zur Theorie des Einflusses der Verbände auf die politische Willensbildung in der Demokratie, in: VARAIN, H.J. (Hg.): Interessenverbände in Deutschland, Köln 1973, S. 339-347
- BLAAS, W.; HENSELER, P.: Theorie und Technik der Planung, Wien 1978
- BOBEK, H.P.; PLATTNER, E.; REINDL, P.: Forstgesetz 1975, Wien 1977
- BRÖSSE, U.: Raumordnungspolitik, Berlin, New York 1975
- BUNDESMINISTERIUM FÜR GESUNDHEIT UND UMWELTSCHUTZ (Hg.): Rechtliche und technische Normen als Instrumente der Umweltschutzpolitik, Wien 1986
- CLARK, P.W.; WILSON, J.Q.: Incentive System: A Theory of Organizations, in: Administrative Science Quarterly II/1961, S. 158 ff.
- DIETERICH, V.: Forstwirtschaftspolitik, Hamburg 1953
- DOWNS, A.: An Economic Theory of Democracy, New York 1957
- DOWNS, A.: Inside Bureaucracy, Boston 1967
- DUNSIRE, A.: Implementation in a Bureaucracy, Oxford 1978(1)
- DUNSIRE, A.: Control in a Bureaucracy, Oxford 1978(2)
- ECKMÜLLNER, O. et al.: Raumordnungs-Gutachten "Die Forstwirtschaftsgebiete" (Struktur und Problematik der österreichischen Forstwirtschaft), Wien 1970
- EDELMAN, M.: Politik als Ritual, Frankfurt/Main 1976 (deutsche Übersetzung)
- EDLER, H.; NIESSLEIN, E.: Naturpark Waldviertel, Wien 1966
- ESSMANN, H.: Strategien zur Verwirklichung raumordnerischer Zielvorstellungen bei der Entwicklung des ländlichen Raumes, in: Allgemeine Forstzeitschrift 39/1980, S. 1015-1020

- ETZIONI, A.: Die aktive Gesellschaft, Opladen 1975 (deutsche Übersetzung)
- FÜRST, D.; HESSE, J.-J. (Hg.): Politikverflechtung im föderativen Staat, Baden-Baden 1978, S. 191-204
- GLÜCK, P.: Die Rolle der Verbände in der theoretischen Forst- und Holzwirtschaftspolitik, Wien 1976 (Habilitationsschrift an der Universität für Bodenkultur Wien)
- GLÜCK, P.: Forstpolitik als Raumpolitik, in: Agrarische Rundschau 4/1980, S. 39-44
- GLÜCK, P.: Beitrag der forstlichen Raumplanung zu einer regionalen Raumpolitik, in: Allgemeine Forstzeitung 1/1982, S. 1-8
- GLÜCK, P.: Das Elend der Kielwassertheorie, in: Internationaler Holzmarkt 5/1982, S. 15-17
- GLÜCK, P.: Das Wertsystem der Forstleute, in: Centralblatt für das gesamte Forstwesen 1/1987, S. 44-51
- GLÜCK, P.; PLESCHBERGER, W.: Das Harmoniedenken in der Forstpolitik, in: Allgemeine Forstzeitschrift 22/1982, S. 650-655
- HAUER, W.: Raumordnungsgesetze der österreichischen Bundesländer, Wien 1984
- HÄUSSERMANN, H.: Die Politik der Bürokratie, Frankfurt/Main 1977
- HEINRICH, H.-G.: Gesetzgebung im Parteien- und Verbändestaat, in: ÖHLINGER, T. (Hg.): Methodik der Gesetzgebung, Wien 1982, S. 92-104
- HEINZE, R.G.: Verbändepolitik und "Neokorporatismus", Opladen 1981
- HENNEBERG, H.-J.: Raumplanung und forstliche Rahmenplanung - funktionierende Wechselbeziehung oder Utopie? Ein Beitrag zur Theorie der Raumplanung und Folgerungen für die forstliche Rahmenplanung, Freiburg 1982 (Dissertation Universität Freiburg i.Br.)
- HOLLÄNDER, Ch.: Forstliche Raumplanung - Konzeption einer raumbezogenen Fachplanung, Freiburg 1981
- HOLZER, G.: Agrarraumplanungsrecht, Wien 1980 (Habilitationsschrift Universität für Bodenkultur Wien)
- JANN, W.: Kategorien der Policy-Forschung, Speyer 1985 (2. Auflage)
- KAUFMANN, H.: The Forest Ranger: A Study in Administrative Behaviour, Baltimore 1967 (3. Auflage)
- KLAGES, H.: Planungspolitik, Stuttgart 1971
- KOCH, C.; SENGHAAS, D. (Hg.): Texte zur Technokratiediskussion, Frankfurt 1970
- KOHLER, V.: Raumplanung und forstliche Planung - Probleme und Lösungsmöglichkeiten einer Wechselbeziehung, in: Forstarchiv 11/1979, S. 235-239
- KORINEK, K.: Rechtliche Probleme der Anwendung von Raumordnungsgesetzen, Wien 1975
- KROTT, M.: Neue Wege in der forstlichen Raumplanung, in: Der Förderungsdienst 10/1984, S. 283-287
- KROTT, M.: Zu den Waldfunktionen als Instrument der forstpolitischen Wissenschaft und Praxis, in: Centralblatt für das gesamte Forstwesen 1/1985(1), S. 1-28

- KROTT, M.: Wie funktionieren die Waldfunktionen? Ein Beispiel für die Verwertung von Wissenschaft durch die forstpolitischen Praktiker, in: Forstarchiv 1/1985(2), S. 41-43
- KROTT, M.: Forstpolitische Konsequenzen der Biotopkartierung in Österreich, in: Der Förderungsdienst 7/1986, S. 169-179
- KROTT, M.: Das politische Handeln der Forstbehörde in Österreich - Theoretische Grundlegung mit Fallstudien (Habilitationsschrift Universität für Bodenkultur Wien), Wien 1987
- KROTT, M.: Der Wald im Visier der allgemeinen Raumplanung. Neue Strategien für die Zusammenarbeit zwischen forstlicher und allgemeiner Raumplanung, in: Der Förderungsdienst 4/1988, S. 107-114
- KÜHNE, J.: Das Bodenrecht, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung des Bodens, Wien 1970
- KUSSAU, J.; OERTEL, L.: Der Prozeß der Problembearbeitung in der Ministerialverwaltung: Das verkehrspolitische Programm für die Jahre 1968 bis 1982, in: GROTTIAN, P.; MURSWIECK, A.: Handlungsspielräume der Staatsadministration, Hamburg 1974, S. 113 ff.
- LACKNER, H.: Ziel und Methoden des Waldentwicklungsplanes, in: Allgemeine Forstzeitschrift 30/31/1980, S. 812-813
- LAUSCHMANN, E.: Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, <sup>3. Auflage</sup> Hannover 1976
- LINDBLOM, C.E.: The Science of "Muddling Through", in: Public Administration Review 19/1959, S. 79-85
- LINDBLOM, C.E.: The Policy Making Process, Englewood Cliffs NJ 1968
- LUHMANN, N.: Politische Planung, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Göttingen 1966, S. 271-296
- LUHMANN, N.: Lob der Routine, in: LUHMANN, N. (Hg.): Politische Planung, Opladen 1971, S. 113-142
- MARIN, B.: Die paritätische Kommission, Wien 1982
- MAYER, H.: Katastrophengefährdung im Alpenraum, in: Holz-Kurier 38/1987, S. 10-11
- MAYER-TASCH, P.C.: Aus dem Wörterbuch der politischen Ökologie, München 1985
- MAYNTZ, R.: Problemverarbeitung durch das politisch-administrative System: Zum Stand der Forschung, in: HESSE, J.-J. (Hg.): Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 13/1982, S. 74-89
- MAYNTZ, R.; SCHARPF, F. (Hg.): Planungsorganisation, München 1973
- MONTHOUX, P.J.: Zugangsprobleme in der soziologisch empirischen Feldforschung, Mikroökonomie des Universitätsforschers, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 1/1979, S. 97-108
- MÜLLER, W.C.: Die Rolle der Parteien bei Entstehung und Entwicklung der Sozialpartnerschaft, in: GERLICH, P.; GRANDE, E.; MÜLLER, W.C. (Hg.): Sozialpartnerschaft in der Krise, Wien 1985, S. 135-224
- MYRDAL, G.: Das Wertproblem in der Sozialwissenschaft, Bonn - Bad Godesberg 1975 (2. Auflage)

- NIESSLEIN, E.: Zweiter Zwischenbericht aus der Raumplanungsstudie Murau-Tamsweg, Wien 1972
- NIESSLEIN, E.: Walderhaltung und forstliche Rahmenplanung, in: Der Forst- und Holzwirt 4/1981, S. 73-81
- OBERNDORFER, P.: Verwaltung und Umwelt, in: WENGER, K.; BRÜNNER, Ch.; OBERNDORFER, P. (Hg.): Grundriß der Verwaltungslehre, Wien, Köln 1983, S. 405-455
- ÖSTERREICHISCHE GESELLSCHAFT FÜR RAUMFORSCHUNG UND RAUMPLANUNG (Hg.): Strukturanalyse des österreichischen Bundesgebietes, Wien 1970
- ÖSTERREICHISCHE GESELLSCHAFT FÜR RAUMFORSCHUNG UND RAUMPLANUNG (Hg.): 30 Jahre Raumplanung in Österreich, Wien 1985
- PELINKA, A.; WELAN, M.: Demokratie und Verfassung in Österreich, Wien 1971
- PETERS, B.G.: American Public Policy, New York 1982
- PETERS, B.G.: The Politics of Bureaucracy, New York, London 1984 (2. Auflage)
- PLESCHBERGER, W.: Forstrechtserneuerung. Bedingungen, Verlauf und Probleme "wirtschaftsnaher" Gesetzgebung in Österreich. Untersucht am Beispiel der Entstehung des Forstgesetzes 1975. Wien 1985 (Habilitationsschrift Universität für Bodenkultur Wien)
- PONZER, J.: Gesetzgebung aus der Sicht der Vollziehung, in: ÖHLINGER, T. (Hg.): Methodik der Gesetzgebung, Wien 1982, S. 147-153
- PUCHINGER, K.: Realisierungsnahe Ortsplanung, Wien 1987
- PÜTZ, T.: Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich, Berlin 1966
- RICHARDSON, J.J.; JORDAN, A.G.: Governing under Pressure. The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy, London 1979
- RILL, H.P.; SCHÄFFER, H.: Die Rechtsnormen für die Planungskordinierung seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiet der Raumordnung, Wien 1975
- RUCHT, D.: Planung und Partizipation, München 1982
- SCHARPF, F.W.: Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: SCHARPF, F.W.: Planung als politischer Prozeß, Frankfurt/Main 1973, S. 73-113
- SCHARPF, F.W.; SCHNABEL, F.: Steuerungsprobleme der Raumplanung, Hannover 1979
- SCHEIRING, H.: Unser Wald - ein öffentliches Anliegen, in: Allgemeine Forstzeitung 9/1978, S. 292-293
- SCHIMAK, G.: Der Einsatz des Planungsinstrumentariums rechtswirksamer überörtlicher Entwicklungsprogramme in den österreichischen Bundesländern, Wien 1984 (Dissertation Technische Universität Wien)
- SCHMID, G.; FREIBURGHAUS, D.: Techniken politischer Planung - vom Markt-kalkül zum Plankalkül ?, in: Leviathan 3/1974, S. 377 ff.
- SCHOLZ, K.: Was bringt der Waldentwicklungsplan ?, in: Holz-Kurier 17/1979, S. 1-2
- SCHOLZ, K.: Forstdirektorenkonferenz, in: Holz-Kurier 49/1975, S. 1-2
- SIMON, H.A.: Entscheidungsverhalten in Organisationen, Landsberg 1981 (3. Auflage, deutsche Übersetzung)

- TERSCH, F.: Wozu ein "Forst- und Holzwirtschaftlicher Entwicklungsplan" ?, in: Holz-Kurier 18/1970, S. 1-3
- WEBER, K.: Die mittelbare Bundesverwaltung, Innsbruck 1985 (Habilitationsschrift Universität Innsbruck)
- WEBER, M.: Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1972 (5. Auflage)
- WINDHOFF-HERITIER, A.: Politikimplementierung, Königstein 1980
- WINDHOFF-HERITIER, A.: Policy-Analyse. Eine Einführung, Frankfurt/Main 1987
- WINDHORST, H.-W.: Geographie der Wald- und Forstwirtschaft, Stuttgart 1978
- WOLLMANN, H.; HELLSTERN, G.M. (Hg.): Handbuch der Evaluierungsforschung, Opladen 1984
- ZANGEMEISTER, Ch.: Nutzwertanalyse in der Systemtechnik, München 1973
- ZUNDEL, R.: Behandlung forstlicher Raumordnungsaufgaben in Baden-Württemberg, in: Allgemeine Forstzeitung 8/1968, S. 184-187

### Sonstige Quellen

- AG-FRPL: Protokolle: Graz 24.-28.2.1975, Salzburg 16.-19.2.1976, Klagenfurt 3.5.1976, Linz 20.-24.9.1976, Innsbruck 15.-19.11.1976, Wien 22.6.1977, 21.11.1978, 17.-18.10.1979, Eisenstadt 17.6.1980, Salzburg 22.-23.11.1981, Graz 13.-15.12.1982, Wien 27.9.1983, Salzburg 16.-17.11.1986, Salzburg 21.6.1987
- ANONYMUS 1968: Wenn auch ..... Rund um das Forstliche Raumordnungsseminar in Wien, Holz-Kurier 16/1968, S. 1-3
- ANONYMUS 1971: Gesetzesentwurf zur Schutz- und Erholungswaldverbesserung, in: Holz-Kurier 10/1971, S. 9
- ANONYMUS 1972: Forstliche Raumordnung - klare Aufgabenstellung im Gesetz, in: Holz-Kurier 6/1972, S. 5-6
- ANONYMUS 1973: Stellungnahme zum FGE vom 27.7.1973
- B 1677 Beilagen sten. Protokolle XIII. GGP: Bericht des Ausschusses über Land- und Forstwirtschaft über die Regierungsvorlage (1266 der Beilagen): Bundesgesetz, mit dem das Forstwesen geregelt wird (Forstgesetz 1975), 1677 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, XIII. Gesetzgebungsperiode
- BAYER. STAATSM. 1971: Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Der Waldfunktionsplan, München 1971
- BKA 1972: Bundeskanzleramt Stellungnahme zum FGE 1971 vom 7.4.1972
- BKA 1973: Bundeskanzleramt, Büro für Raumplanung: Schreiben an BMLF 13.3.1973
- BMLF: Richtlinien für die Erstellung von Waldfunktionsplänen, Wien 1974
- BMLF 1966(1): Informationen an den Bundesminister 1966
- BMLF 1968(1): Stellungnahme der Fachabteilung zum FGE 1968 vom 30.8.1968
- BMLF 1968(2): Punktationen der Experten aus Verbänden und Forstfachabteilungen zur Ergänzung der FGE 1968 vom 9.11.1968
- BMLF 1969(1): Aussendung zur Woche des Waldes 28.4.-4.5.1969

- BMLF 1972(1): Information an den Bundesminister vom 30.6.1972
- BMLF 1972(2): Planungskonzept 1972
- BMLF 1972(3): Information an den Bundesminister vom 15.9.1972
- BMLF 1972(4): BMLF Motivbericht zur Forstlichen Raumplanung FGE 1972 vom 6.10.1972
- BMLF 1972(5): Bundeswaldentwicklungsplan Konzept 3.11.1972
- BMLF 1973(1): Information an den Bundesminister vom 30.3.1973
- BMLF 1973(2): Vorschlag für die ÖROK-Sitzung vom 27.6.1973
- BMLF 1973(3): Protokolle Gemeinsame Forstdirektorenkonferenz 8.11.1973
- BMLF 1974(1): Protokoll der Besprechung der Amtssachverständigen in Wien vom 19. und 20.9.1974
- BMLF 1975(1): Erläuterungen zum Waldfunktionsplan, sowie Richtlinien für die Erstellung von Waldfunktionsplänen, Entwurf Graz, Februar 1975
- BMLF 1975(2): BMLF Protokoll der Regierungsforstdirektorenkonferenz vom 16.4.1975, sowie Probeplan Graz, April 1975
- BMLF 1976(1): BMLF Abteilung V/1: Bericht für die Forstdirektorenkonferenz 19. und 20. Mai 1976
- BMLF 1976(2): Presseausendung an den Holz-Kurier "Probegalopp für Erstellung des WEP erfolgreich", vom 30.9.1976 sowie Holz-Kurier 41/1976, S. 1
- BMLF 1976(3): Arbeitspapier forstliche Raumplanung 1976
- BMLF 1977(1): Begutachtungsverfahren Ergebnisse 1977
- BMLF 1977(2) VO: Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft vom 18. November 1977 über den Waldentwicklungsplan, BGBl. 1977/582
- BMLF 1978: Erlaß über die vorläufigen Richtlinien über Inhalt und Ausgestaltung des Waldentwicklungsplanes vom 24.4.1978 sowie Fassung 1988
- BMLF 1980: Erlaß 1980 bezüglich Meldung von Wildschäden
- BMLF 1987: Bericht für die 11. Österreichische Forstkonzferenz vom 20./21.9.1987 in Aigen-Schlögl, Wien 1987
- BMLF 1973/74 P1-5: Protokolle von Arbeitsbesprechungen bezüglich Scheibbs 26.7.1973, 29.1.1974; 14.3.1984; bezüglich Graz 11.10.1973; 18.2.1974
- BMLF WEP 1982: WEP-Teilplan Amstetten/Waidhofen/Ybbs 29.4.1980 (NÖ)  
WEP Burgenland 30.4.1981 (vollständiger Landesplan)  
WEP-Teilplan Urfahr-Umgebung 18.12.1981 (OÖ)  
WEP-Teilplan St. Pölten, 27.9.1982 (NÖ)  
WEP-Teilplan Tennengau, 27.10.1982 (Sbg)
- BOKU 1965: Hochschule für Bodenkultur: Personalstand und Vorlesungsverzeichnis für das Studienjahr 1965/66, Wien 1965
- BOKU 1966: Hochschule für Bodenkultur: Personalstand und Vorlesungsverzeichnis für das Studienjahr 1966/67, Wien 1966
- BOKU 1971: Hochschule für Bodenkultur: Personalstand und Vorlesungsverzeichnis für das Studienjahr 1971/72, Wien 1971

- BOKU 1974: Hochschule für Bodenkultur: Personalstand und Vorlesungsverzeichnis für das Studienjahr 1974/75, Wien 1974
- BOKU 1975: Hochschule für Bodenkultur: Personalstand und Vorlesungsverzeichnis für das Studienjahr 1975/76, Wien 1975
- BUNDESGESETZ vom 14.7.1971 zur Verbesserung der Schutz- und Erholungswirkungen des Waldes, BGBl. 1971/371
- BUNDESPRESSEDIENST 1970(1): Bundespressediens "Raumordnung in Österreich" Aktionsprogramm 118, Wien 1970
- FGE 1963, 1966, 1968, 1969, 1971, 1972, 1973, 1974: Forstgesetzentwürfe aus dem jeweiligen Jahr
- GESETZ vom 15. März 1979 über die Regelung bestimmter Angelegenheiten des Forstwesens in Tirol (Tiroler Waldordnung, LGBl. für Tirol 1979/29, Abschnitt 3, §§ 19-26
- GROISS, R.E.: Die forstliche Raumplanung (unveröffentlichtes Manuskript), Wien 1976, S. 10
- KRENDELSBERGER, H.: Die Raumordnung im Forstrecht. Vortrag anlässlich des Seminars: Wald - Freizeitgestaltung und Umweltschutz, zur 100 Jahr-Feier der Hochschule für Bodenkultur, Wien 19.10.1972
- NASCHOLD, F.: Methoden-Techniken einer Langfristplanung als politisch-ökonomische Systemanalyse, internes Arbeitspapier 1978, Wissenschaftszentrum Berlin
- ÖROK 1975: Österreichische Raumordnungskonferenz. Erster Raumordnungsbericht, Wien 1975, S. 43 ff.
- PRÄSIDENTENKONFERENZ 1968: Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern Österreichs. Kammeramtsdirektorenbesprechung 4. September 1968 (Protokoll)

